



Именем
Республики Татарстан

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

по делу о проверке конституционности положений пункта 36 части 1 статьи 35 Устава муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета города Зеленодольска от 24 марта 2021 года № 37, пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54 Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, принятого решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 61, постановления Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска», а также постановления Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 26 ноября 2020 года № 2270 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» в связи с жалобой гражданина А.В. Туганова

город Казань

23 ноября 2021 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Э.М. Мустафиной, Г.Л. Удачиной, М.М. Хайруллина,

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 положений пункта 36 части 1 статьи 35 Устава

муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета города Зеленодольска от 24 марта 2021 года № 37, пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54 Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, принятого решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 61, постановления Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска», а также постановления Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 26 ноября 2020 года № 2270 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» в связи с жалобой гражданина А.В. Туганова.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.В. Туганова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли обжалуемые заявителем нормативные правовые положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.Л. Удачиной, объяснения представителей органов, издавших оспариваемые нормативные правовые акты, — начальника юридического отдела аппарата Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан Э.А. Нургалеевой, руководителя муниципального казенного учреждения «Юридическое бюро Зеленодольского муниципального района» Н.Н. Пименовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

установил:

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратился гражданин А.В. Туганов с жалобой на нарушение его конституционных прав и свобод положениями подпункта 37 пункта 1 статьи 35, частей 3, 9 и 12 статьи 72

Устава муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета города Зеленодольска от 29 марта 2018 года № 182, подпунктов 4 и 5, абзаца шестнадцатого подпункта 11 части 1 статьи 52, частей 3, 9 и 12 статьи 81 Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, принятого решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 29 марта 2018 года № 279, пункта 5.2 Порядка заключения соглашений о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Зеленодольского муниципального района и органами местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав Зеленодольского муниципального района, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 27 марта 2015 года № 514, а также постановлением Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» в целом.

Определением Конституционного суда Республики Татарстан от 30 ноября 2020 года № 37-О жалоба гражданина А.В. Туганова была принята к рассмотрению.

1.1. К началу рассмотрения дела в судебном заседании отдельные правовые акты, обжалуемые заявителем, утратили силу, либо претерпели изменения:

— Устав муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденный решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 29 марта 2018 года № 279, и Устав муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, утвержденный решением Совета города Зеленодольска от 29 марта

2018 года № 182, признаны утратившими силу решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 61 «О принятии Устава муниципального образования “Зеленодольский муниципальный район” Республики Татарстан» (далее также — решение Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 61) и решением Совета города Зеленодольска Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 37 «О принятии Устава муниципального образования “город Зеленодольск” Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан» (далее также — решение Совета города Зеленодольска Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 37) соответственно;

— решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 14 декабря 2020 года № 31 внесены изменения в Порядок заключения соглашений о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Зеленодольского муниципального района и органами местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав Зеленодольского муниципального района, утвержденный решением Совета Зеленодольского муниципального района от 27 марта 2015 года № 514, в частности, в новой редакции изложен пункт 5.2;

— постановлением Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 26 ноября 2020 года № 2270 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» признано утратившим силу постановление Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска».

В связи с вышеназванными изменениями гражданин А.В. Туганов обратился в Конституционный суд Республики Татарстан с уточнением к жалобе, в котором указал, что в Уставе муниципального образования

«Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан (далее также — Устав района) и Уставе муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан (далее также — Устав города), утвержденных соответственно решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 61 и решением Совета города Зеленодольска Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 37, содержатся идентичные обжалуемым нормам положения, и по изложенным в жалобе основаниям просит признать их несоответствующими Конституции Республики Татарстан.

При этом гражданин А.В. Туганов настаивает на рассмотрении пункта 5.2 Порядка заключения соглашений о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Зеленодольского муниципального района и органами местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав Зеленодольского муниципального района, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района от 27 марта 2015 года № 514 (далее также — Порядок), в редакции, действовавшей на момент его обращения в Конституционный суд Республики Татарстан, поскольку, по его мнению, предусмотренный в нем порядок вступления в силу соглашений между органами местного самоуправления приводил к нарушению конституционных прав и свобод заявителя. Кроме того, гражданин А.В. Туганов усматривает нарушение своих прав утратившим силу постановлением от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» (далее также — постановление от 24 декабря 2019 года № 2844) и просит Конституционный суд Республики Татарстан рассмотреть указанный акт, а также действующее в настоящее время постановление от 26 ноября 2020 года № 2270 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда

города Зеленодольска» (далее также — постановление от 26 ноября 2020 года № 2270), как акт, устанавливающий аналогичное правовое регулирование.

С учетом изложенного заявитель оспаривает конституционность следующих положений нормативных правовых актов:

- пункт 36 части 1 статьи 35, части 3 и 9 статьи 73 Устава города;
- пункты 4 и 5, абзац семнадцатый пункта 11 части 1 статьи 54, части 3 и 9 статьи 83 Устава района;
- пункт 5.2 Порядка в редакции, действовавшей на момент подачи жалобы;
- постановление от 24 декабря 2019 года № 2844 и постановление от 26 ноября 2020 года № 2270.

Пункт 36 части 1 статьи 35 Устава города устанавливает компетенцию Совета муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан (далее также — Совет города) по осуществлению им иных полномочий, отнесенных федеральными законами, законами Республики Татарстан к ведению представительных органов поселений, а также иных полномочий, отнесенных Уставом города к компетенции Совета города.

В силу части 3 статьи 73 Устава города соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования); для их официального опубликования (обнародования) органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание; в случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться.

Часть 9 статьи 73 Устава города определяет источники средств массовой информации, включая информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», где подлежат официальному опубликованию (обнародованию) муниципальные правовые акты (пункты 1 и 2), а также устанавливает, что

официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста (абзац 7).

Пункты 4 и 5 части 1 статьи 54 Устава района определяют компетенцию Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района (далее также — Исполнительный комитет района) по осуществлению полномочий исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления городского поселения в области строительства, транспорта и связи, а также в области жилищно-коммунального, бытового, торгового и иного обслуживания населения. Абзацем семнадцатым пункта 11 части 1 статьи 54 Устава района к компетенции Исполнительного комитета района отнесено осуществление иных полномочий исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления городского поселения, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Республики Татарстан.

В частях 3 и 9 статьи 83 Устава района содержатся положения, аналогичные частям 3 и 9 статьи 73 Устава города, в которых, в том числе, приводятся виды источников средств массовой информации, включая информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», где подлежат официальному опубликованию (обнародованию) муниципальные правовые акты.

В соответствии с пунктом 5.2 Порядка (в редакции, действовавшей на момент подачи жалобы) соглашение о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Зеленодольского муниципального района и органами местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав Зеленодольского муниципального района, вступает в силу и становится обязательным для органов местного самоуправления Зеленодольского муниципального района и органов местного самоуправления городских и

сельских поселений, входящих в состав Зеленодольского муниципального района, со дня его подписания сторонами.

Постановлениями от 24 декабря 2019 года № 2844 и от 26 ноября 2020 года № 2270 установлены размеры платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска.

Из жалобы и приложенных к ней копий документов следует, что гражданин А.В. Туганов является жителем города Зеленодольска и проживает в многоквартирном доме, размер платы за содержание жилого помещения в котором в 2020 году на основании постановления от 24 декабря 2019 года № 2844 был увеличен и составил 17,36 рублей за 1 кв. м общей площади в месяц. По его мнению, установление размера такой платы не относится к компетенции Исполнительного комитета района, так как согласно пункту 7 части 1 статьи 7 Устава города это полномочие относится к вопросам местного значения городского поселения. Ссылаясь на пункт 5 части 1 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), заявитель считает, что вопрос о том, в чьей именно компетенции находится установление такого размера должен быть разрешен в уставе муниципального образования, соответственно это полномочие должно быть закреплено либо в Уставе города за Советом города, либо в Уставе района за Исполнительным комитетом района. Однако названные нормативные правовые акты не содержат прямого указания на данные полномочия.

Таким образом, гражданин А.В. Туганов полагает, что положения пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54 Устава района, пункта 36 части 1 статьи 35 Устава города содержат правовую неопределенность в вопросе о том, в полномочия какого органа местного самоуправления — Совета города Зеленодольска или Исполнительного комитета района — входит установление размера платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, чем нарушаются

конституционные принципы правового государства: разделения властей, поддержания доверия граждан к действиям государства, равенства и справедливости.

Следовательно, на основании приведенных доводов заявитель считает, что постановление от 24 декабря 2019 года № 2844 принято в нарушение порядка разграничения полномочий между представительным и исполнительно-распорядительным органами местного самоуправления. Кроме того, по его мнению, названное постановление подписано первым заместителем руководителя Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района в отсутствие у него соответствующих полномочий, в связи с чем он просит признать неконституционным рассматриваемый правовой акт также и по порядку его подписания.

По аналогичным основаниям гражданин А.В. Туганов оспаривает конституционность постановления от 26 ноября 2020 года № 2270 в части нарушения порядка разграничения полномочий между представительным и исполнительно-распорядительным органами местного самоуправления.

Заявитель считает несоответствующим нормам федерального законодательства, регулирующего основы организации местного самоуправления, пункт 5.2 Порядка в редакции, действовавшей на момент подачи им жалобы, поскольку момент вступления в силу соглашения о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Зеленодольского муниципального района и органами местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав Зеленодольского муниципального района, он связывает с фактом его подписания сторонами, а не с его официальным опубликованием (обнародованием), как это предусмотрено частью 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ.

На основании изложенного гражданин А.В. Туганов просит Конституционный суд Республики Татарстан признать положения пункта 36 части 1 статьи 35, частей 3 и 9 статьи 73 Устава муниципального образования

«город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета города Зеленодольска от 24 марта 2021 года № 37, пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54, частей 3 и 9 статьи 83 Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, принятого решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 61, пункта 5.2 Порядка заключения соглашений о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Зеленодольского муниципального района и органами местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав Зеленодольского муниципального района, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 27 марта 2015 года № 514 (в редакции, действовавшей на момент подачи жалобы), постановление Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска», а также постановление Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 26 ноября 2020 года № 2270 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» не соответствующими статьям 2, 10, 22, 24 (часть вторая), 27 (часть первая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая) и 116 (части первая и вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность Республики Татарстан; в Республике Татарстан признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; граждане Российской Федерации обладают на территории Республики Татарстан всеми правами и

свободами и несут равные обязанности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан, общепризнанными принципами и нормами международного права; органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации, учреждения, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан; в Республике Татарстан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан; все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от происхождения, 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; местное самоуправление обеспечивает самостоятельное в соответствии с законом и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

1.2. Статьей 101 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» установлено, что жалоба на нарушение законом Республики Татарстан или иным нормативным правовым актом конституционных прав и свобод допустима, если закон или иной нормативный правовой акт затрагивает конституционные права и свободы граждан, и, если закон или иной нормативный правовой акт применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе.

В ходе рассмотрения жалобы Конституционным судом Республики Татарстан по настоящему делу не нашло подтверждения, что правовые положения частей 3 и 9 статьи 73 Устава города, частей 3 и 9 статьи 83 Устава района, а также пункта 5.2 Порядка (в редакции, действовавшей на момент подачи жалобы) применялись или подлежали применению при разрешении конкретного дела заявителя. Усматривая неконституционность приведенных норм уставов, определяющих порядок опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов и соглашений, а также положения пункта 5.2 Порядка (в редакции, действовавшей на момент подачи жалобы), устанавливающего порядок вступления в силу соглашений, заявитель по сути просит Конституционный суд Республики Татарстан оценить конституционность Соглашения о передаче части полномочий от 1 марта 2014 года (далее также — Соглашение), заключенного между Исполнительным комитетом муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан (далее также — Исполнительный комитет города) и Исполнительным комитетом района, с точки зрения соблюдения порядка его официального опубликования и момента вступления в силу.

В связи с этим Конституционный суд Республики Татарстан считает необходимым отметить следующее. Названное Соглашение было заключено 1 марта 2014 года во исполнение решения Совета города Зеленодольска от 21 февраля 2014 года № 227 о передаче части полномочий муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан муниципальному образованию «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан в области жилищно-коммунальной сферы и решения Совета Зеленодольского муниципального района от 21 февраля 2014 года № 365 о принятии указанных полномочий. Решением Совета города Зеленодольска от 28 сентября 2015 года № 8 Исполнительный комитет города был ликвидирован. Следовательно, действие Соглашения было прекращено самим фактом ликвидации Исполнительного комитета города Зеленодольска. Таким

образом, Соглашение о передаче части полномочий от 1 марта 2014 года фактически утратило юридическую силу в 2015 году.

Заявитель, полагая, что указанное Соглашение имело юридическую силу на момент его обращения в Конституционный суд Республики Татарстан, а также учитывая, что оно было опубликовано после его обращения в Исполнительный комитет района с требованием о предоставлении текста данного Соглашения, поставил под сомнение конституционность норм Устава города, Устава района и Порядка, как актов, позволяющих исходя из их содержания, не опубликовывать в официальных источниках принятые органами местного самоуправления соглашения.

Между тем, учитывая тот факт, что Соглашение фактически утратило свою силу в 2015 году, требования официального опубликования, закрепленные действующими нормами уставов, не могли применяться при вступлении его в силу, а значит и не подлежат применению при разрешении вопросов, поставленных заявителем в жалобе, и не затрагивают его конституционные права и свободы. Что касается вопроса применения оспариваемого пункта 5.2 Порядка в деле заявителя, следует отметить, что на момент заключения Соглашения установленное Порядком регулирование, определяющее, что заключаемые органами местного самоуправления соглашения вступают в силу со дня их подписания сторонами, согласовывалось с нормами Федерального закона № 131-ФЗ, которые на момент заключения Соглашения не содержали требования об официальном опубликовании таких соглашений, а значит не приводило к нарушению прав гражданина А.В. Туганова.

В силу пункта 2 части первой статьи 46 во взаимосвязи с положениями статьи 63 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан прекращает производство по делу в случаях, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению, одним из которых является его несоответствие критерию допустимости.

Исходя из вышеизложенного, производство по настоящему делу в части проверки конституционности частей 3 и 9 статьи 73 Устава города, частей 3 и 9 статьи 83 Устава района, пункта 5.2 Порядка (в редакции, действовавшей на момент подачи жалобы) подлежит прекращению, поскольку обращение заявителя в данной части не является допустимым.

1.3. 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 являются:

— взаимосвязанные положения пункта 36 части 1 статьи 35 Устава муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета города Зеленодольска от 24 марта 2021 года № 37, и пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54 Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, принятого решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан 24 марта 2021 года № 61, в той мере, в какой в рамках установленного ими регулирования невозможно определить орган местного самоуправления, уполномоченный на установление размера платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска;

— постановление Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» в части правомочности Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района по установлению размера платы по содержанию жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, а также по порядку его подписания;

— постановление Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района от 26 ноября 2020 года № 2270 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» в части правомочности Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района по установлению размера платы по содержанию жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска.

2. Обжалуемые гражданином А.В. Тугановым положения затрагивают сферу организации местного самоуправления, которая в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72).

Данные положения Конституции Российской Федерации получили свое развитие в Федеральном законе № 131-ФЗ, которым закреплены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и государственные гарантии его осуществления, а также в Законе Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» (далее — Закон Республики Татарстан № 45-ЗРТ).

В силу статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах,

установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону № 131-ФЗ, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ).

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочиями по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений (пункт 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ). В силу положений пункта 1 части 1 статьи 43, пункта 6 части 1 и части 3 статьи 44 названного Федерального закона устав муниципального образования входит в систему муниципальных правовых актов, принимается представительным органом муниципального образования и определяет виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов. Идентичные по содержанию нормы закреплены пунктом 6 части 1 и частью 3 статьи 7 Закона Республики Татарстан № 45-ЗРТ.

По вопросам местного значения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются

муниципальные правовые акты, в систему которых входят, в том числе, правовые акты местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования (статьи 7 и 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, принимая оспариваемые нормативные правовые акты, органы местного самоуправления Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан действовали в рамках полномочий, предоставленных им федеральным и республиканским законодательством.

3. В силу взаимосвязанных положений статей 10, 116 (часть первая) и 118 (часть первая) Конституции Республики Татарстан в Республике Татарстан признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и обеспечивает решение населением вопросов местного значения. Аналогичные положения закреплены в статьях 12, 130 (часть 1) и 132 Конституции Российской Федерации.

Указанному правовому регулированию корреспондирует положение Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года (ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 года), согласно которому органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти (пункт 2 статьи 4).

3.1. Согласно части 3 статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации органам местного самоуправления предоставлено полномочие по установлению размера платы за пользование жилым помещением (платы за наем), платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда

и размера платы за содержание жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом. Частью 4 статьи 158 указанного Кодекса также предусмотрено, что в случае, если собственники помещений в многоквартирном доме на их общем собрании не приняли решение об установлении размера платы за содержание жилого помещения, такой размер устанавливается органом местного самоуправления.

Вместе с тем действующее законодательство не закрепляет положений, определяющих в компетенцию какого органа местного самоуправления — представительного или местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) — входит это полномочие.

Согласно взаимосвязанным положениям частей 1 и 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия, в частности представительного органа муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), должны определяться уставом муниципального образования. Применительно к рассматриваемому делу это означает, что вопрос о том, в чьей компетенции находится установление размера платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, должен быть разрешен в уставе муниципального образования.

Уставом города вопрос установления размера платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска отнесен к вопросам местного значения городского поселения (пункт 7 части 1 статьи 7). Согласно статье 30 Устава города Совет города является представительным органом местного самоуправления городского поселения. Частью 10 статьи 35 Федерального закона 131-ФЗ определены вопросы, относящиеся к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. При этом в силу части 11 данной статьи иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются

федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Аналогичные положения содержат части 8 и 9 статьи 22 Закона Республики Татарстан № 45-ЗРТ.

Так, статьей 35 Устава города закреплён перечень полномочий Совета города, который является открытым, поскольку оспариваемым пунктом 36 части 1 приведенной статьи установлена возможность реализации иных полномочий, отнесенных федеральными законами, законами Республики Татарстан к ведению представительных органов поселений, а также иных полномочий, отнесенных Уставом города к компетенции Совета города.

Анализ буквального содержания рассматриваемой нормы Устава города, приведенных положений Федерального закона № 131-ФЗ, Закона Республики Татарстан № 45-ЗРТ указывает на то, что полномочия по установлению размера платы за содержание жилых помещений к ведению представительного органа муниципального образования не отнесены, равно как не отнесены они к ведению Совета города и Уставом города.

В соответствии со статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Статьей 52 Устава города предусмотрено, что в соответствии с федеральным законодательством исполнение полномочий исполнительно-распорядительного органа городского поселения возлагается на Исполнительный комитет района.

Обжалуемые гражданином А.В. Тугановым пункты 4 и 5 части 1 статьи 54 Устава района определяют полномочия Исполнительного комитета района по исполнению полномочий исполнительно-распорядительного органа

местного самоуправления городского поселения в области строительства, транспорта и связи, а также в области жилищно-коммунального, бытового, торгового и иного обслуживания населения. При этом абзацем семнадцатым пункта 11 части 1 обжалуемой статьи установлено, что Исполнительный комитет района вправе реализовывать иные полномочия исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления городского поселения, предусмотренные федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Республики Татарстан.

Системный анализ содержания норм статьи 35 Устава города, в том числе положений пункта 36 части 1 данной статьи, регламентирующей полномочия Совета города, и положений пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54 Устава района, определяющих компетенцию Исполнительного комитета района, показывает, что полномочия по установлению размера платы по содержанию жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска прямо не закреплены ни за представительным, ни за исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления. При этом пунктом 36 части 1 статьи 35 Устава города и абзацем семнадцатым пункта 11 части 1 статьи 54 Устава района предусмотрено, что и Совет города, и Исполнительный комитет района могут осуществлять иные полномочия, кроме тех, которые конкретизированы в уставах. Из этого следует, что данные нормы носят конкурирующий характер, поскольку используемая бланкетная (отсылочная) конструкция норм уставов позволяет отнести полномочие по установлению размера платы за содержание жилых помещений как к представительному, так и к исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления. Неопределенность содержания положений уставов, устанавливающих полномочия представительного и исполнительно-распорядительного органов местного самоуправления, ставит под сомнение легитимность принятых Исполнительным комитетом района обжалуемых постановлений от 24 декабря 2019 года № 2844 и от 26 ноября 2020 года № 2270, поскольку Исполнительный комитет района не может

рассматриваться как орган местного самоуправления, уполномоченный Уставом района принимать на территории города Зеленодольска соответствующее регулирование.

Кроме того, отсутствие в оспариваемом правовом регулировании норм, позволяющих определить орган, уполномоченный устанавливать размер платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, приводит, как показывает ознакомление с позициями, представленными участниками судебного заседания в рамках рассмотрения настоящего дела, к неоднозначному пониманию обжалуемых норм, в том числе и органами местного самоуправления, наделенными полномочиями по принятию соответствующих нормативных актов. В этой связи нельзя согласиться и с доводами представителей органов местного самоуправления, издавших оспариваемые нормативные правовые акты, в части того, что изначально размер платы за содержание жилых помещений города Зеленодольска устанавливал Исполнительный комитет города, который в рамках Соглашения от 1 марта 2014 года передал часть своих полномочий, в том числе и по установлению размера платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, Исполнительному комитету района. Однако анализ данного Соглашения во взаимосвязи с положениями статьи 48 Устава города (в редакции решения Совета города Зеленодольска Республики Татарстан от 19 сентября 2014 года № 269), определяющими полномочия Исполнительного комитета города в области строительства, транспорта и связи, а также в области жилищно-коммунального, бытового, торгового и иного обслуживания населения, показывает, что полномочие по установлению размера платы за содержание жилых помещений не было закреплено за Исполнительным комитетом города, и, следовательно, не могло быть передано Исполнительному комитету района.

Таким образом, реализация Исполнительным комитетом района полномочия по установлению размера платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, исходя из буквального

содержания вышеприведенных норм уставов и правоприменительной практики, основывается не на прямо вытекающем нормативно закреплённом полномочии, а на общепринятом и действующем в данном районе правиле, согласно которому эти полномочия осуществлял Исполнительный комитет города, а после принятия Советом города Зеленодольска решения от 28 сентября 2015 года № 8 о его ликвидации, указанные полномочия, в соответствии с частью 1 статьи 46 Устава города (в редакции решения Совета города Зеленодольска Республики Татарстан от 16 марта 2015 года № 311), перешли Исполнительному комитету района. Такая практика никогда не ставилась органами местного самоуправления, в том числе и представительными органами местного самоуправления, под сомнение, несмотря на несоответствие принципу законности и допущенные процессуальные нарушения.

Исходя из изложенного, оспариваемые правовые положения Устава города и Устава района как сами по себе, так и в системе действующего на территории города Зеленодольска правового регулирования не позволяют точно, ясно и недвусмысленно определить орган местного самоуправления, уполномоченный на установление размера платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, а значит не могут служить правовым основанием для принятия Исполнительным комитетом района актов, определяющих размер такой платы.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что без соблюдения общеправового критерия определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, который вытекает из закреплённых в Конституции Российской Федерации, ее статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2), принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, невозможно ее единообразное понимание и, соответственно, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного

усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы может быть вполне достаточно для признания такой нормы противоречащей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П, от 16 марта 2018 года № 11-П и др.).

Тем не менее Конституционный суд Республики Татарстан полагает, что при рассмотрении настоящего дела не следует ограничиваться лишь формальной констатацией фактов выявленных нарушений, поскольку суд обязан при осуществлении возложенных на него полномочий принимать во внимание необходимость обеспечения баланса конституционно значимых интересов, включая недопустимость нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина, с одной стороны, и стабильности правоотношений в интересах их участников — с другой.

Конституционный суд Республики Татарстан считает, что признание в настоящем деле взаимосвязанных положений пункта 36 части 1 статьи 35 Устава города и пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54 Устава района в той мере, в какой в рамках установленного ими регулирования невозможно определить орган местного самоуправления, уполномоченный на установление размера платы за содержание жилых помещений, не соответствующими Конституции Республики Татарстан, неизбежно приведет к необходимости признания неконституционными оспариваемых в настоящем деле постановлений Исполнительного комитета района, равно как и других ранее принятых им подобных муниципальных правовых актов, что создаст пробел в правовом регулировании, который в данном случае не может быть устранен непосредственным применением Конституции Республики Татарстан и требует внесения системных изменений в действующие на территории города Зеленодольска муниципальные нормативные правовые акты. При этом следует отметить, что принятие

нормативных правовых актов по установлению размера платы за содержание жилых помещений отнесено статьями 156 и 158 Жилищного кодекса Российской Федерации к компетенции органов местного самоуправления, исходя из чего установление такого регулирования, в том случае если собственники не приняли решения об определении размера такой платы — это обязанность органов местного самоуправления. Тем самым исключение из правового поля оспариваемых нормативных правовых актов может привести к существенным неблагоприятным последствиям, связанным с отсутствием надлежащего контроля по использованию и обеспечению сохранности жилищного фонда, а также по созданию безопасных и благоприятных условий для проживания граждан в принадлежащих им жилых помещениях.

В этой связи Конституционный суд Республики Татарстан, руководствуясь принципом разумной сдержанности, с учетом объективно сложившихся реалий, считает возможным воздержаться от признания в настоящем деле взаимосвязанных положений пункта 36 части 1 статьи 35 Устава города и пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54 Устава района в вышеназванном аспекте, а также обжалуемых постановлений от 24 декабря 2019 года № 2844 и от 26 ноября 2020 года № 2270 не соответствующими Конституции Республики Татарстан. При этом с представительных органов местного самоуправления не снимается обязанность — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом настоящего Постановления — определить орган, уполномоченный устанавливать размер платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска и, исходя из того, за кем будет определено такое полномочие, внести соответствующие изменения в действующее на территории города Зеленодольска правовое регулирование.

3.2. 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 подписания.

Согласно абзацу второму части 1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Аналогичные положения закреплены в статье 26 Закона Республики Татарстан № 45-ЗРТ.

Глава местной администрации, назначаемый на должность по контракту, имеет наименование — руководитель исполнительного комитета муниципального образования, который в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Республики Татарстан, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Татарстан, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации (абзац второй части 1, часть 8 статьи 26 Закона Республики Татарстан № 45-ЗРТ).

Частью 2 статьи 51 Устава района установлено, что в структуру Исполнительного комитета района входят руководитель исполнительного комитета, его заместители, отраслевые (функциональные) и (или) иные органы Исполнительного комитета района.

Исполнительный комитет района возглавляет руководитель Исполнительного комитета района; для осуществления отдельных организационно-распорядительных функций руководитель Исполнительного комитета района имеет заместителей; в случае временного отсутствия (в связи с болезнью или отпуском) руководителя Исполнительного комитета района или невозможности выполнения им своих обязанностей либо досрочного прекращения полномочий его полномочия осуществляет один из заместителей руководителя Исполнительного комитета района в соответствии с

установленным распределением обязанностей (части 1, 6 статьи 55 Устава района).

Руководитель Исполнительного комитета района в пределах полномочий Исполнительного комитета района, установленных законодательством, Уставом района и решениями Совета муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, издает постановления Исполнительного комитета района по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Татарстан, а также распоряжения Исполнительного комитета района по вопросам организации работы Исполнительного комитета района (статья 82 Устава района).

Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан отмечает, что указанные положения Устава района не могут быть расценены как исключающие любую иную правовую возможность подписания соответствующих актов иными должностными лицами, наделенными необходимыми полномочиями в установленном порядке, поскольку иное привело бы к невозможности осуществления Исполнительным комитетом района своей деятельности в отсутствие руководителя. Кроме того, пункт 8 статьи 58 Устава района предполагает правовую возможность возложения на заместителей руководителя исполнительного комитета отдельных организационно-распорядительных функций, к которым можно отнести и подписание различного рода правовых актов. Однако данное делегирование полномочий не исключает персональной ответственности руководителя Исполнительного комитета района за выполнение данным органом местного самоуправления входящих в его компетенцию полномочий, что прямо закреплено в пункте 1 статьи 58 Устава района.

Тем самым Конституционный суд Республики Татарстан отмечает, что подписание муниципальных правовых актов заместителем руководителя Исполнительного комитета района, наделенным необходимыми

правомочиями в установленном порядке, возможно только при возникновении объективных причин, закрепленных частями 1 и 6 статьи 55 Устава района. Реализация заместителями руководителя Исполнительного комитета района такого права прежде всего должна быть направлена на создание условий для эффективной работы Исполнительного комитета района, предупреждение в разумной степени последствий в том случае, если необходимые решения не будут приняты своевременно. Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан отмечает, что практика систематического делегирования права подписи нормативных правовых актов Исполнительного комитета района заместителям не способствует поддержанию принципа доверия граждан к закону и действиям публичной власти и может привести к неограниченному усмотрению и произволу в правоприменении.

Таким образом Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что оспариваемое заявителем постановление от 24 декабря 2019 года № 2844 по порядку его подписания соответствует Конституции Республики Татарстан.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 6, 63, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй и шестой статьи 67, статьями 68, 69, 71, 73, пунктом 1 части первой статьи 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

постановил:

1. Признать постановление Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» по порядку его подписания соответствующим Конституции Республики Татарстан.

2. В настоящем деле Конституционный суд Республики Татарстан воздерживается от признания не соответствующими Конституции Республики

Татарстан положений пункта 36 части 1 статьи 35 Устава муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета города Зеленодольска от 24 марта 2021 года № 37, пунктов 4 и 5, абзаца семнадцатого пункта 11 части 1 статьи 54 Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, принятого решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 61, в той мере, в какой в рамках установленного ими регулирования невозможно определить орган местного самоуправления, уполномоченный на установление размера платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, а также постановления Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 декабря 2019 года № 2844 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска», постановления Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 26 ноября 2020 года № 2270 «О размере платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска» в части правомочности Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района по установлению размера платы по содержанию жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска.

Этим с представительных органов местного самоуправления не снимается обязанность — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом настоящего Постановления — определить орган, уполномоченный устанавливать размеры платы за содержание жилых помещений жилищного фонда города Зеленодольска, и исходя из того, за кем будет определено такое полномочие, внести соответствующие изменения в действующее на территории города Зеленодольска правовое регулирование.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности положений частей 3 и 9 статьи 73 Устава муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского

муниципального района, принятого решением Совета города Зеленодольска от 24 марта 2021 года № 37, частей 3 и 9 статьи 83 Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, принятого решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24 марта 2021 года № 61, пункта 5.2 Порядка заключения соглашений о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Зеленодольского муниципального района и органами местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав Зеленодольского муниципального района, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 27 марта 2015 года № 514 (в редакции, действовавшей на момент подачи жалобы заявителем).

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

5. 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».

101-П



**Конституционный суд
Республики Татарстан**