Именем
Республики Татарстан

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

по делу о проверке конституционности подпункта 14 пункта 1 статьи 7 и статьи 75 Устава Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, абзаца первого пункта 3.7.1 и пункта 3.7.2 Правил благоустройства территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Совета Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 16 декабря 2015 года № 6-35, а также названных Устава и Правил в целом в связи с жалобой гражданки В.М. Омаровой

город Казань 20 июня 2018 года

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

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

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности подпункта 14 пункта 1 статьи 7 и статьи 75 Устава Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, абзаца первого пункта 3.7.1 и пункта 3.7.2 Правил благоустройства территории Макуловского

сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Совета Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 16 декабря 2015 года № 6-35, а также названных Устава и Правил в целом по порядку их принятия и официального опубликования.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки В.М. Омаровой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявительницей нормативные положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Э.М. Мустафиной, объяснения сторон — гражданки В.М. Омаровой, представителя органа, издавшего оспариваемые нормативные правовые акты, — начальника юридического отдела Совета Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан Н.В. Пичугиной, специалистов, приглашенных в судебное заседание по инициативе Конституционного суда Республики Татарстан, — начальника отдела по вопросам нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан Р.Н. Рахимова, ведущего консультанта отдела обращения с отходами Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан Л.З. Хайрутдиновой, начальника отдела нормативной правовой работы в сфере местного самоуправления и ведения муниципального регистра Министерства юстиции Республики Татарстан Р.У. Гарипова, выступления приглашенных в судебное заседание: представителя Президента Республики Татарстан — главного советника отдела по законопроектной работе Государственно-правового управления Президента Республики Татарстан Е.Е. Шехматовой, полномочного представителя Государственного Совета

Республики Татарстан — начальника Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан М.Б. Сунгатуллина, представителя Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан — начальника Правового управления Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан А.Б. Гревцова, представителя Председателя Верховного суда Республики Татарстан — судьи Верховного суда Республики Татарстан Э.С. Каминского, представителя Прокурора Республики Татарстан — начальника отдела по надзору за законностью нормативных правовых актов Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Татарстан А.Р. Валиахметова, представителя Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан — начальника отдела по вопросам восстановления прав граждан аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан А.Г. Бартенева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

установил:

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратилась гражданка В.М. Омарова с жалобой на нарушение ее конституционных прав и свобод подпунктом 14 пункта 1 статьи 7 и статьей 75 Устава Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7 (далее также — Устав), абзацем первым пункта 3.7.1 и пунктом 3.7.2 Правил благоустройства территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Совета Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан (далее также — Совет Макуловского сельского поселения) от 16 декабря

2015 года № 6-35 (далее также — Правила), а также названными Уставом и Правилами в целом по порядку их принятия и официального опубликования.

Согласно подпункту 14 пункта 1 статьи 7 Устава организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора относится к вопросам местного значения Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан (далее также — Макуловское сельское поселение).

Статья 75 Устава устанавливает порядок опубликования, обнародования и вступления в силу муниципальных правовых актов Макуловского сельского поселения.

В соответствии с абзацем первым пункта 3.7.1 Правил граждане (собственники или наниматели индивидуальных жилых домов), индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие свою деятельность на территории сельского поселения, организуют вывоз твердых бытовых отходов (далее — ТБО), строительного мусора согласно заключенным договорам с организациями, осуществляющими деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов, в соответствии с утвержденными санитарными нормами и правилами, нормами накопления. При этом заключение договора на вывоз ТБО для всех юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей является обязательным.

Пункт 3.7.2 Правил возлагает организацию сбора, вывоза бытовых отходов на территории поселения на Исполнительный комитет Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан (далее — Исполнительный комитет Макуловского сельского поселения).

Как следует из жалобы и приложенных к ней копий документов, гражданка В.М. Омарова является собственником жилого дома в с. Русское Макулово Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан. На территории данного поселения деятельность по сбору, использованию,

обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов осуществляет общество с ограниченной ответственностью «ЭкоАвтоТрейд» (далее — ООО «ЭкоАвтоТрейд»). В июне 2015 года заявительнице впервые был выставлен счет-фактура на оплату услуги по сбору, вывозу, утилизации ТБО. Считая выставление счета незаконным, она обратилась в Исполнительный комитет Макуловского сельского поселения, который в своем ответе сообщил ей о необходимости внесения платы за указанную услугу. 4 сентября 2015 года (то есть уже после неоднократного выставления счетов) в газете «Волжская новь» ООО «ЭкоАвтоТрейд» опубликовало договор на оказание услуги по вывозу и размещению ТБО в качестве публичной оферты.

В январе 2016 года заявительница обратилась в ООО «ЭкоАвтоТрейд» с требованием о прекращении действий по начислению и взиманию с нее платы по этой услуге, ссылаясь на то, что договор с ним она не заключала и не пользуется указанной услугой, однако ее требования были проигнорированы.

Впоследствии гражданка В.М. Омарова обратилась в суд с иском к ООО «ЭкоАвтоТрейд» о признании действий по начислению и взиманию платы за услугу по сбору, вывозу, утилизации ТБО незаконными, возложении на данную организацию обязанности прекратить действия по начислению платы за указанную коммунальную услугу и взыскании компенсации морального вреда.

Решением Верхнеуслонского районного суда Республики Татарстан, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Татарстан, в удовлетворении исковых требований гражданке В.М. Омаровой было отказано. Определением судьи Верховного суда Республики Татарстан в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании кассационной инстанции Верховного суда Республики Татарстан также было отказано.

Как указывает заявительница, решения судов общей юрисдикции

основаны, в частности, на положении о том, что граждане (собственники или наниматели индивидуальных жилых домов) организуют вывоз ТБО, строительного мусора согласно заключенным договорам с организациями, осуществляющими деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов (далее также — специализированная организация), в соответствии с утвержденными санитарными нормами и правилами, нормами накопления. Однако гражданка В.М. Омарова считает, что установленная абзацем первым пункта 3.7.1 Правил обязательность заключения гражданами (собственниками или нанимателями индивидуальных жилых домов) договоров со специализированными организациями нарушает принцип свободы договора, не допускающий понуждение к заключению договора, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена федеральным законодательством или добровольно принятым обязательством.

Заявительница также отмечает, что федеральное законодательство, регулирующее вопросы организации местного самоуправления, претерпело ряд существенных изменений в части определения объема полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере, которые на сегодняшний день в Уставе, в том числе в его подпункте 14 пункта 1 статьи 7, и в Правилах, в том числе в пункте 3.7.2, не учтены. В этой связи гражданка В.М. Омарова полагает, что указанные нормы нарушают ее конституционное право частной собственности, а также не согласуются с конституционным принципом формального равенства.

Кроме того, гражданка В.М. Омарова обращает внимание на то, что ни Устав, ни Правила не были опубликованы на татарском языке, что, по ее мнению, нарушает конституционный принцип равноправия татарского и русского языков, как государственных языков Республики Татарстан, а также общеправовые и конституционные принципы равенства и справедливости. Такие нарушения, как она полагает, обусловлены тем, что статья 75 Устава, устанавливая порядок опубликования, обнародования и вступления в силу

муниципальных правовых актов Макуловского сельского поселения, не содержит указания на необходимость опубликования муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, на обоих государственных языках Республики Татарстан.

Заявительница также отмечает, что Устав в целом по порядку принятия и официального опубликования нарушает ее конституционные права, поскольку он опубликован на официальном сайте Макуловского сельского поселения без решения с соответствующими реквизитами, которым он утвержден.

На основании изложенного гражданка В.М. Омарова просит Конституционный суд Республики Татарстан признать подпункт 14 пункта 1 статьи 7 и статью 75 Устава Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, абзац первый пункта 3.7.1 и пункт 3.7.2 Правил благоустройства территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Совета Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 16 декабря 2015 года № 6-35, а также названные Устав и Правила в целом не соответствующими статьям 8, 10, 24 (части вторая и третья), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 49, 58 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым государственными языками в Республике Татарстан являются равноправные татарский и русский языки; в органах местного самоуправления государственные языки Республики Татарстан употребляются на равных основаниях; в Республике Татарстан признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан; любые

нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения; все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства и иных обстоятельств; любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются; право частной собственности охраняется законом; в Республике Татарстан не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

В соответствии с частью девятой статьи 3 и частью третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов государственной власти Республики Татарстан; принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении. Конституционный суд Республики Татарстан при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу являются:

— Устав Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятый решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, в целом по порядку принятия и официального опубликования, поскольку он опубликован на официальном сайте Макуловского сельского поселения без решения с соответствующими реквизитами, которым он утвержден;

— Устав Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятый решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, и Правила благоустройства территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденные решением Совета Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 16 декабря 2015 года № 6-35, в целом, поскольку они не опубликованы на татарском языке как государственном языке Республики Татарстан;

— статья 75 Устава Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, постольку, поскольку она, устанавливая порядок опубликования, обнародования и вступления в силу муниципальных правовых актов Макуловского сельского поселения, не содержит положений, регламентирующих необходимость опубликования муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, на обоих государственных языках Республики Татарстан;

— подпункт 14 пункта 1 статьи 7 Устава Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, абзац первый пункта 3.7.1 и пункт 3.7.2 Правил благоустройства территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Совета Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 16 декабря 2015 года № 6-35.

2. В соответствии со статьями 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 в соответствии с законом и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения. Такие же положения закреплены и в статьях 12, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), определяющим общие правовые, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, предусмотрено, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений обладают полномочиями по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений, дополнений и изданию муниципальных правовых актов (пункт 1 части 1 статьи 17). В силу положений пункта 1 части 1 статьи 43 и частей 1 и 3 статьи 44 названного Федерального закона устав муниципального образования входит в систему муниципальных правовых актов, принимается представительным органом муниципального образования, регулирует вопросы организации и деятельности местного самоуправления и определяет в том числе перечень вопросов местного значения, а также виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов. Аналогичные нормы предусмотрены также пунктами 2, 6 части 1 и частью 3 статьи 7 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

Таким образом, принимая Устав и закрепляя в его оспариваемых нормах перечень вопросов местного значения, находящихся в ведении Макуловского сельского поселения, а также порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами местного самоуправления, представительный орган

муниципального образования — Совет Макуловского сельского поселения — действовал в рамках предоставленных ему полномочий.

Исходя из пункта 19 части 1 и части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции федеральных законов от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ и от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ) к вопросам местного значения сельского поселения наряду с организацией благоустройства территории поселения отнесены утверждение правил благоустройства данной территории, а также определение порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий. Идентичные по содержанию положения закреплены в пункте 9 части 3 статьи 15 Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» (в редакции Закона Республики Татарстан от 3 ноября 2015 года № 89-ЗРТ).

В соответствии с указанными положениями федерального и республиканского законодательства в Уставе к числу полномочий Совета Макуловского сельского поселения отнесено в том числе полномочие по установлению общеобязательных правил на территории данного поселения (пункт 2 части 1 статьи 32). Во исполнение приведенных положений Устава решением Совета Макуловского сельского поселения от 16 декабря 2015 года № 6-35 утверждены Правила благоустройства территории Макуловского сельского поселения.

Таким образом, Совет Макуловского сельского поселения, принимая Устав и Правила, правомерно реализовал свои полномочия, принадлежащие ему в силу федерального и республиканского законодательства и основанные на положениях статей 116 (часть первая) и 118 (часть первая) Конституции Республики Татарстан.

3. Согласно взаимосвязанным положениям пункта 3 части первой статьи 83 и статьи 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан устанавливает соответствие Конституции Республики Татарстан законов

Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов в том числе по порядку их принятия, издания, подписания, опубликования или введения в действие.

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

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

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

3.1. Порядок официального опубликования Устава на момент его

принятия был регламентирован положениями части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым устав муниципального образования подлежал официальному опубликованию (обнародованию) после его государственной регистрации и вступал в силу после его официального опубликования (обнародования). Аналогичные положения были закреплены и в части 7 статьи 7 Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

Из материалов дела, выступлений представителя органа, издавшего оспариваемый муниципальный правовой акт, а также специалиста, приглашенного в судебное заседание, следует, что Устав был принят решением Макуловского Совета местного самоуправления Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 30 июня 2005 года № 7 и после его государственной регистрации, в соответствии с пунктом 2 данного решения, был обнародован путем размещения его текста на специально оборудованных информационных стендах, которые в силу действующего на тот период правового регулирования считались источниками официального опубликования нормативных правовых актов, принимаемых на территории Макуловского сельского поселения.

В настоящее время Устав размещен на официальном сайте Макуловского сельского поселения, а графическое изображение титульного листа Устава содержит предусмотренные законодательством реквизиты (наименование, дата подписания, регистрационный номер, наименование должностного лица, подписавшего правовой акт).

При таких обстоятельствах Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что Устав был официально опубликован, его содержание было доведено до сведения граждан в установленном порядке и тем самым Устав по порядку официального опубликования соответствует статье 24 (часть третья) Конституции Республики Татарстан.

3.2. Вопрос, касающийся порядка официального опубликования принимаемых органами публичной власти нормативных правовых актов на

обоих государственных языках Республики Татарстан, уже был предметом исследования Конституционного суда Республики Татарстан, который в постановлении от 23 июня 2017 года № 74-П особо подчеркнул, что в рамках конституционного принципа равноправия татарского и русского языков, как государственных языков Республики Татарстан, соблюдение порядка и разумных сроков официального опубликования принимаемых органами публичной власти нормативных правовых актов на обоих государственных языках Республики Татарстан является обязательным.

Как следует из материалов дела и выступления представителя органа, издавшего оспариваемые муниципальные правовые акты, данные муниципальные правовые акты были официально опубликованы только на русском языке. На татарском же языке обжалуемые акты не принимались и соответственно не были официально опубликованы.

Таким образом, при принятии Устава и Правил допущено нарушение требования о том, что акты органов местного самоуправления должны приниматься и на татарском, и на русском языках. Необходимость соблюдения данного требования предусмотрена положениями части второй статьи 13 Закона Республики Татарстан от 8 июля 1992 года № 1560-XII «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» и прямо вытекает из норм Конституции Республики Татарстан, устанавливающих, что в органах местного самоуправления государственные языки Республики Татарстан употребляются на равных основаниях (статья 8).

Между тем Конституционный суд Республики Татарстан уже указывал, что официальное опубликование текста нормативного правового акта только на одном из государственных языков Республики Татарстан само по себе не может считаться достаточным основанием для признания его не соответствующим Конституции Республики Татарстан по порядку официального опубликования, поскольку объективно не создает препятствий для реализации гражданами возможности ознакомления с содержанием

рассматриваемого нормативного правового акта, затрагивающего их права, свободы и законные интересы (постановление от 3 октября 2017 года № 75-П).

В этой связи Конституционный суд Республики Татарстан в настоящем деле воздерживается от признания не соответствующими Конституции Республики Татарстан Устава и Правил по порядку их принятия и официального опубликования, поскольку в ином случае это давало бы возможность поставить под сомнение не только конституционность других нормативных правовых актов, принятых Советом Макуловского сельского поселения, но и законность Устава данного сельского поселения как учредительного по своей природе акта, а также единых и обязательных требований, установленных Правилами в целом. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства, каковыми в силу статьи 109 Конституции Республики Татарстан являются защита конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержание верховенства в правовой системе Республики Татарстан и непосредственного действия Конституции Республики Татарстан на всей ее территории.

Однако этим с Совета Макуловского сельского поселения не снимается обязанность — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан, изложенных в том числе и в настоящем Постановлении, — принять и официально опубликовать рассматриваемые муниципальные правовые акты на татарском языке как государственном языке Республики Татарстан.

3.3. Относительно позиции заявительницы о несоответствии Конституции Республики Татарстан положений статьи 75 Устава Макуловского сельского поселения в той мере, в какой они, определяя порядок опубликования, обнародования и вступления в силу муниципальных правовых актов Макуловского сельского поселения, не содержат положений,

регламентирующих необходимость опубликования муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, на обоих государственных языках Республики Татарстан, Конституционный суд Республики Татарстан отмечает следующее.

Согласно Конституции Российской Федерации республики вправе устанавливать свои государственные языки; в органах местного самоуправления республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации (статья 68, часть 2).

Государственными языками в Республике Татарстан в силу статьи 8 Конституции Республики Татарстан являются равноправные татарский и русский языки; в органах местного самоуправления государственные языки Республики Татарстан употребляются на равных основаниях. Кроме того, в соответствии с частью второй статьи 24 Конституции Республики Татарстан органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан. Данным конституционным положениям корреспондируют нормы части второй статьи 13 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан».

Следовательно, отсутствие такого требования непосредственно в статье 75 Устава само по себе не допускает возможности несоблюдения законодательно установленного порядка, при котором опубликование нормативного правового акта на двух государственных языках является обязательным. Таким образом, оспариваемые положения статьи 75 Устава не отменяют, не умаляют и иным образом не нарушают конституционные права человека и гражданина, в том числе права заявительницы в указанном ею аспекте, и, следовательно, не противоречат статьям 8 и 28 (часть первая) Конституции Республики Татарстан.

Признание статьи 75 Устава соответствующей Конституции Республики Татарстан не препятствует дальнейшему совершенствованию

правового регулирования порядка опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления Макуловского сельского поселения. В этой связи внесение в Устав положений, устанавливающих конкретное указание на то, что принимаемые на территории Макуловского сельского поселения нормативные правовые акты официально публикуются на обоих государственных языках Республики Татарстан, способствовало бы ясности, определенности и недвусмысленности в вопросе использования татарского языка как государственного языка Республики Татарстан на всей ее территории, а также обеспечению законодательно закрепленных прав граждан на пользование татарским языком как государственным языком Республики Татарстан, защиты и развития татарской языковой культуры.

Кроме того, Конституционный суд Республики Татарстан еще раз подчеркивает, что органам местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан необходимо учитывать в правоприменительной практике сформулированные Конституционным судом Республики Татарстан подходы относительно обязательности соблюдения законодательно установленного требования к порядку принятия и официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов на обоих государственных языках Республики Татарстан (статья 73 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»).

4. Согласно Конституции Республики Татарстан каждый в Республике Татарстан имеет право на благоприятную окружающую среду; государство принимает меры по сохранению и оздоровлению окружающей среды, поощряет деятельность, способствующую обеспечению экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия (статья 53).

Отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с

воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, урегулированы Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В силу положений статьи 10 указанного Федерального закона управление в области охраны окружающей среды реализуется органами местного самоуправления в соответствии с данным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, по смыслу взаимосвязанных положений статей 42 и 58 Конституции Российской Федерации, имеет всеобщий характер и требует от публичной власти принятия мер, направленных на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков; в реализации экологической функции государства участвуют и органы местного самоуправления, поскольку обеспечение благоприятных экологических условий жизнедеятельности населения по месту жительства согласуется с основной целью местного самоуправления, заключающейся в удовлетворении основных жизненных потребностей населения муниципальных образований; это предполагает, что на органы местного самоуправления могут быть возложены законом как создание условий для надлежащего исполнения субъектами природопользования своих обязанностей по устранению причиненного природным объектам вреда, так и обеспечение проведения за счет собственных сил и средств мероприятий по ликвидации загрязнения территории муниципального образования отходами, образовавшимися в результате жизнедеятельности населения, если выявленный факт не является следствием невыполнения или ненадлежащего

выполнения конкретным лицом своих обязанностей, связанных с использованием того или иного земельного участка на территории данного муниципального образования (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П).

4.1. В силу части 1 статьи 8 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) и пункта 18 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции, действовавшей до внесения изменений Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления поселений относилась организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

Между тем в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 458-ФЗ) указанные положения претерпели изменения и с 1 января 2016 года действуют в новой редакции, согласно которой к вопросам местного значения поселения отнесено только участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов. С учетом внесенных изменений организация же деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов отнесена к полномочиям субъектов Российской Федерации (абзац шестнадцатый статьи 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»). Данные изменения нашли свое отражение в абзаце тридцать третьем части 1 статьи 8 Экологического кодекса Республики Татарстан и в подпункте 14 пункта 3 статьи 15 Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

Как следует из буквального содержания подпункта 14 пункта 1 статьи 7 Устава и пункта 3.7.2 Правил, установленное ими регулирование после 1 января 2016 года не претерпело изменений, предусмотренных нормами федерального и республиканского законодательства, сохранив за органом местного самоуправления Макуловского сельского поселения прежний объем полномочий, а именно организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

В связи с этим подпункт 14 пункта 1 статьи 7 Устава и пункт 3.7.2 Правил не отвечают требованиям положений статьи 24 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан. Исходя из требований Конституции Республики Татарстан, Совету Макуловского сельского поселения надлежит внести в Устав и Правила соответствующие изменения, вытекающие из положений Федерального закона «Об отходах производства и потребления», Федерального закона № 131-ФЗ и Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

4.2. Согласно части 1 статьи 22 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с абзацем двадцать первым части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования — муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных

правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения. Согласно пунктам 1, 10 и 16 части 2 статьи 45.1 указанного Федерального закона правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями; уборки территории муниципального образования; порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования.

В рамках приведенных положений федерального законодательства Советом Макуловского сельского поселения утверждены Правила, регламентирующие в том числе перечень требований к уборке территории поселения. По своей правовой природе и целевому назначению Правила направлены на организацию благоустройства территории поселения и приняты органом местного самоуправления в связи с реализацией им полномочий по осуществлению регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективного обеспечения чистоты и порядка на территории поселения.

Оспариваемый абзац первый пункта 3.7.1 Правил, исходя из своего содержания и смысла, определяет конкретный механизм обращения с ТБО на территории Макуловского сельского поселения, одним из элементов которого выступает обязанность граждан (собственников или нанимателей индивидуальных жилых домов) по заключению договора на вывоз ТБО со специализированной организацией.

Вместе с тем согласно части 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора; понуждение к заключению договора не допускается, за

исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена данным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. На момент принятия оспариваемой нормы Правил ни Гражданский кодекс Российской Федерации, ни Жилищный кодекс Российской Федерации, ни федеральные законы, устанавливающие перечень полномочий органов местного самоуправления, а также права, обязанности и ответственность граждан при решении вопросов, связанных с оказанием услуг по вывозу бытовых отходов, ни Правила предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1997 года № 155, не содержали положений императивного характера, обязывающих граждан заключать договоры на сбор, хранение и вывоз бытовых отходов и мусора со специализированными организациями.

В настоящее время обязанность собственника жилого дома или части жилого дома обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения соответствующего договора закреплена в части 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации. Однако данная норма, введенная Федеральным законом № 458-ФЗ, вступила в силу только с 1 января 2016 года. При этом в соответствии с указанным положением Кодекса гражданин обязан заключить такой договор с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее — региональный оператор).

Согласно абзацу двадцать седьмому статьи 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» региональный оператор — оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами — юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора. Статус регионального оператора в силу части 4 статьи 24.6 названного

Федерального закона может быть присвоен юридическому лицу только на основании конкурсного отбора, проводимого уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также после определения зоны его деятельности.

В Республике Татарстан механизм определения регионального оператора нашел отражение в Экологическом кодексе Республики Татарстан и принятых на его основании подзаконных актах Кабинета Министров Республики Татарстан.

Тем самым анализ буквального содержания оспариваемого пункта 3.7.1 Правил в его взаимосвязи с нормами федерального и республиканского законодательства, действовавшими как до 1 января 2016 года, так и после 1 января 2016 года, позволяет сделать вывод, что предусмотренное в нем правовое регулирование как в части установления обязанности собственников или нанимателей индивидуальных жилых домов заключать договоры со специализированными организациями, так и в части определения специализированных организаций, не отвечающих предусмотренным законодательством требованиям, свидетельствует о превышении Советом Макуловского сельского поселения предоставленных ему в этой сфере полномочий и, следовательно, приводит к необоснованному ограничению конституционных прав и свобод граждан.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

Данным конституционным предписаниям корреспондирует пункт 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, в силу которого при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться

только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Аналогичные положения содержатся в пункте 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статье 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Следовательно, возложение на граждан актом органа местного самоуправления обязанностей и обременений, превышающих по своему уровню те, которые определены федеральным законом, недопустимо.

Такой вывод корреспондирует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой субъект Российской Федерации вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон; во всяком случае, осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта Российской Федерации не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые — в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах — может устанавливать только федеральный законодатель (Постановление от 18 июля 2012 года № 19-П).

При таких обстоятельствах Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что абзац первый пункта 3.7.1 Правил

не соответствует Конституции Республики Татарстан, ее статьям 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 58 (часть вторая).

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

постановил:

1. Признать Устав Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятый решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, Правила благоустройства территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденные решением Совета Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 16 декабря 2015 года № 6-35, соответствующими Конституции Республики Татарстан по порядку их принятия и официального опубликования.

2. Признать статью 75 Устава Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, соответствующей Конституции Республики Татарстан.

3. Признать подпункт 14 пункта 1 статьи 7 Устава Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Макуловского Совета местного самоуправления от 30 июня 2005 года № 7, и пункт 3.7.2 Правил благоустройства территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Совета Макуловского сельского поселения

Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 16 декабря 2015 года № 6-35, не соответствующими Конституции Республики Татарстан, ее статье 24 (часть вторая).

4. Признать абзац первый пункта 3.7.1 Правил благоустройства территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан, утвержденных решением Совета Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан от 16 декабря 2015 года № 6-35, не соответствующим Конституции Республики Татарстан, ее статьям 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 58 (часть вторая).

5. Совету Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан, выраженных в настоящем Постановлении, — внести в действующее на территории Макуловского сельского поселения Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения надлежащих изменений правоприменителям следует руководствоваться правовыми позициями Конституционного суда Республики Татарстан, изложенными в настоящем Постановлении.

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

7. Согласно статье 72 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газетах «Ватаным

Татарстан» и «Республика Татарстан». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Республики Татарстан».

№ 79-П

Конституционный суд
Республики Татарстан