



Именем  
Республики Татарстан

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

**по делу о проверке конституционности взаимосвязанных положений пунктов 4 и 7 Порядка осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением сохранности этих средств, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 июня 2013 года № 449 «О реализации Закона Республики Татарстан от 25 июня 2013 года № 52-ЗРТ “Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Республике Татарстан”», и абзаца тридцать седьмого раздела VII Краткосрочного плана реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.2013 № 1146 «Об утверждении Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан», в 2020—2022 годах, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2019 года № 1220, в связи с жалобой гражданки Г.З. Галимзяновой**

город Казань

22 декабря 2020 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Ф.Р. Волковой, Ф.С. Мусина, 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 взаимосвязанных положений пунктов 4 и 7 Порядка осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением сохранности этих средств, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 июня 2013 года № 449 «О реализации Закона Республики Татарстан от 25 июня 2013 года № 52-ЗРТ “Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Республике Татарстан”», и абзаца тридцать седьмого раздела VII Краткосрочного плана реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.2013 № 1146 «Об утверждении Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан», в 2020—2022 годах, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2019 года № 1220.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Г.З. Галимзяновой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявительницей нормативные правовые положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Э.М. Мустафиной, объяснения сторон — гражданки Г.З. Галимзяновой, представителя органа, издавшего оспариваемые нормативные правовые акты, — ведущего советника юридического отдела Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан Ф.М. Мухамадиевой, приглашенного в судебное заседание представителя Государственной

жилищной инспекции Республики Татарстан — начальника отдела административной практики правового управления Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан А.М. Сабировой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

**установил:**

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратилась гражданка Г.З. Галимзянова с жалобой на нарушение ее конституционных прав и свобод пунктами 4 и 7 Порядка осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением сохранности этих средств, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 июня 2013 года № 449 «О реализации Закона Республики Татарстан от 25 июня 2013 года № 52-ЗРТ “Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Республике Татарстан”» (далее также — Порядок), и абзацем тридцать седьмым раздела VII Краткосрочного плана реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.2013 № 1146 «Об утверждении Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан», в 2020—2022 годах, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2019 года № 1220 (далее также — Краткосрочный план).

Согласно пункту 4 Порядка контроль за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах на специальном счете, на счете (счетах) регионального оператора, и обеспечением сохранности

данных средств осуществляется:

— уполномоченным органом государственной власти Республики Татарстан, осуществляющим функции республиканского государственного жилищного надзора, — Государственной жилищной инспекцией Республики Татарстан, Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан;

— собственниками помещений в многоквартирном доме и лицами, ответственными за управление этим домом, путем получения от владельца специального счета, регионального оператора сведений в установленном законодательством порядке.

Обжалуемый пункт 7 Порядка предусматривает, что контроль за целевым расходованием денежных средств и обеспечением их сохранности осуществляется уполномоченными органами в порядке, установленном действующим законодательством.

В соответствии с оспариваемым абзацем тридцать седьмым раздела VII Краткосрочного плана, контроль целевого использования средств, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, осуществляют органы местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан.

Из жалобы и приложенных к ней копий документов следует, что в доме, в котором проживает гражданка Г.З. Галимзянова, с января по август 2016 года был проведен капитальный ремонт, в ходе которого была осуществлена только замена стояков канализации, холодного водопровода и отопления. Капитальный ремонт в их доме проводился по решению общего собрания собственников помещений в соответствии со статьей 44 Жилищного кодекса Российской Федерации. Однако проект по проведению капитального ремонта не был согласован с собственниками дома, что, по мнению заявительницы, не позволило им участвовать в выборе подрядных организаций на его проведение. В результате капитальный ремонт был осуществлен в ущерб дальнейшему использованию общедомовых помещений

дома для нужд жильцов.

По утверждению гражданки Г.З. Галимзяновой, помимо того, что были проигнорированы нужды и потребности собственников дома, деньги, сформированные за счет их взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, были израсходованы не по назначению, не была обеспечена их сохранность, в связи с чем они обращались в Государственную жилищную инспекцию Республики Татарстан и в иные инстанции. С точки зрения заявительницы, такая ситуация стала возможной ввиду того, что в приведенном правовом регулировании Кабинетом Министров Республики Татарстан не определен конкретный ответственный орган, осуществляющий контроль за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, и обеспечением их сохранности.

Так, в соответствии с обжалуемыми правовыми нормами Порядка ответственными за целевое расходование денежных средств являются Государственная жилищная инспекция Республики Татарстан, Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан, собственники помещений в многоквартирном доме и лица, ответственные за управление этим домом. Согласно же оспариваемому положению Краткосрочного плана ответственными являются органы местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан.

В этой связи гражданка Г.З. Галимзянова считает, что указанные нормы, конкурируя друг с другом, создают ситуацию правовой неопределенности и допускают их произвольное применение, чем нарушают ее конституционные права, не отвечают конституционным принципам равенства и правовой определенности и противоречат Конституции Республики Татарстан.

По ее мнению, обжалуемый пункт 7 Порядка, предусматривая, что контроль за целевым расходованием денежных средств и обеспечением их сохранности осуществляется уполномоченными органами в порядке,

установленном действующим законодательством, фактически носит неопределенный характер, поскольку не устанавливает правила осуществления контроля уполномоченными органами за целевым расходованием денежных средств и обеспечением их сохранности.

В дополнении к жалобе в отношении оспариваемых положений Краткосрочного плана заявительница указывает, что, по ее мнению, Кабинет Министров Республики Татарстан не имел права возлагать осуществление контроля целевого использования средств, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, на органы местного самоуправления.

На основании изложенного гражданин Г.З. Галимзянов просит Конституционный суд Республики Татарстан признать пункты 4 и 7 Порядка осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением сохранности этих средств, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 июня 2013 года № 449 «О реализации Закона Республики Татарстан от 25 июня 2013 года № 52-ЗРТ «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Республике Татарстан»», и абзац тридцать седьмой раздела VII Краткосрочного плана реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.2013 № 1146 «Об утверждении Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан», в 2020—2022 годах, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2019 года № 1220, не соответствующими статьям 2, 28 (части первая и вторая) и 55 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; 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; каждый имеет право на жилище; никто не может быть произвольно лишен жилища; органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

В 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 пунктов 4 и 7 Порядка осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением сохранности этих средств, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 июня 2013 года № 449 «О реализации Закона Республики Татарстан от 25 июня 2013 года № 52-ЗРТ “Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных

домах в Республике Татарстан”», в той мере, в какой в них полномочия уполномоченных органов государственной власти Республики Татарстан, осуществляющих функции республиканского государственного жилищного надзора, определяются бланкетной нормой, предусматривающей, что контроль за целевым расходованием денежных средств и обеспечением их сохранности осуществляется уполномоченными органами в порядке, установленном действующим законодательством;

— абзац тридцать седьмой раздела VII Краткосрочного плана реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.2013 № 1146 «Об утверждении Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан», в 2020—2022 годах, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2019 года № 1220, в той мере, в какой Кабинет Министров Республики Татарстан возложил на органы местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан осуществление контроля целевого использования средств, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов.

2. Оспариваемые заявительницей правовые нормы затрагивают сферу жилищного законодательства, которая согласно статье 72 (часть 1, пункт «к») Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В силу статьи 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в данной сфере принимаются в соответствии с федеральными законами и не могут им противоречить.

Как следует из взаимосвязанных положений пунктов 8 и 8.3 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области

жилищных отношений относятся осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства, определение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме. При этом в силу статьи 167 данного Кодекса органы государственной власти субъекта Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, которые направлены на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, и которыми устанавливается порядок осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт, и обеспечением сохранности этих средств (пункт 8 части 1).

Исходя из положений части 7 статьи 168 Жилищного кодекса Российской Федерации конкретизация сроков проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, уточнение планируемых видов услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, определение видов и объема государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта возможны путем утверждения органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления краткосрочных (сроком до трех лет) планов реализации региональной программы капитального ремонта в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В целях реализации указанного федерального правового регулирования принят Закон Республики Татарстан от 25 июня 2013 года № 52-ЗРТ «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Республике Татарстан», которым регламентированы отдельные вопросы организации проведения капитального

ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Республике Татарстан и положения которого направлены на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан. Пункт 7 части 1 статьи 3 данного Закона предусматривает, что установление порядка осуществления контроля за обеспечением сохранности денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт, и целевым расходованием этих средств относится к полномочиям Кабинета Министров Республики Татарстан. Согласно пункту 6 части 1 статьи 3 данного Закона к полномочиям Кабинета Министров Республики Татарстан относится утверждение краткосрочных планов реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах сроком на три года с распределением по годам в пределах указанного срока.

В соответствии с пунктом 13 Порядка утверждения краткосрочных планов реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 марта 2017 года № 155, краткосрочный план реализации региональной программы утверждается нормативным правовым актом Кабинета Министров Республики Татарстан до 31 декабря года, предшествующего году начала реализации краткосрочного плана реализации региональной программы.

Таким образом, принимая оспариваемые нормативные правовые акты, Кабинет Министров Республики Татарстан правомерно реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу федерального и республиканского законодательства и основанное на статье 103 Конституции Республики Татарстан, согласно которой Кабинет Министров Республики Татарстан обеспечивает исполнение на территории Республики Татарстан федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, издает

постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению на всей территории Республики Татарстан.

3. Конституция Республики Татарстан, провозглашая Республику Татарстан социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 13), закрепляет, что каждый имеет право на жилище; органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище (статья 55). Аналогичные по смыслу гарантии установлены Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 7 и 40 (части 1 и 2).

Данные конституционные нормы корреспондируют положениям статьи 25 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года и статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, которые признают право каждого на жилище в качестве элемента права на достойный жизненный уровень.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, приведенное конституционное предписание, составляющее основу правового регулирования жилищных отношений, означает обращенное к органам государственной власти и органам местного самоуправления требование об установлении таких правовых механизмов, которые позволяли бы обеспечивать сохранность жилищного фонда, представляющего собой совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации и являющихся объектами жилищных прав (часть 1 статьи 15 и часть 1 статьи 19 Жилищного кодекса Российской Федерации), и одновременно — материальный ресурс, необходимый для стабильного развития Российской Федерации как социального государства и реализации одной из базовых потребностей человека — потребности в жилище, что, в свою очередь, предполагает сохранение целевого назначения объектов жилищного фонда, а также создание безопасных и благоприятных условий для проживания в них граждан (Постановление от 12 апреля

2016 года № 10-П).

Из названных конституционно-правовых требований в их взаимосвязи с конкретизирующими их в системе действующего правового регулирования положениями пунктов 6, 6.1 и 8 статьи 2 Жилищного кодекса Российской Федерации вытекает, что поскольку многоквартирные дома, в которых расположена значительная часть составляющих жилищный фонд жилых помещений по объективным причинам подвержены естественному износу, надлежащее содержание и непрерывный мониторинг их технического состояния, предполагающие организацию своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет средств собственников помещений в таких домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования, являются обязанностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые в пределах своих полномочий обеспечивают условия для реализации гражданами права на жилище, в том числе осуществляют контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, организуют своевременное проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, а также осуществляют государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль.

3.1. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что без соблюдения общеправового критерия определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, который вытекает из закрепленных 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.).

Европейский Суд по правам человека, настаивая на необходимости соблюдения принципа правовой определенности, в своих решениях также неоднократно указывал, что закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия (постановления от 24 мая 2007 года по делу «Игнатов (Ignatov) против России», от 24 мая 2007 года по делу «Владимир Соловьев (Vladimir Solovyev) против России»).

При этом, из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что сам по себе бланкетный характер норм не может свидетельствовать об их неконституционности, оценка степени определенности содержащихся в законе понятий должна осуществляться исходя не только из самого текста закона и используемых в нем формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний (Постановление от 27 мая 2003 года № 9-П, Определение от 28 июня 2012 года № 1253-О).

Принятие нормативных правовых актов, которыми устанавливается порядок осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт, и обеспечением сохранности этих средств отнесено пунктом 8 части 1 статьи 167 Жилищного кодекса Российской Федерации к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В свою

очередь Закон Республики Татарстан «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Республике Татарстан» делегировал принятие соответствующего нормативного правового акта Кабинету Министров Республики Татарстан (пункт 7 части 1 статьи 3). При этом из правового смысла указанного законодательного положения следует, что определение такого порядка — это обязанность, а не право Кабинета Министров Республики Татарстан.

Из содержания пункта 2 Порядка следует, что он по своей сути и целевому назначению должен представлять собой организационно-процедурный механизм по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований жилищного законодательства в части расходования средств фондов капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан. Однако правовой анализ положений Порядка показал, что он не регламентирует всесторонне вопросы материального и процедурного характера, возникающие в связи с осуществлением контроля за целевым расходованием и обеспечением сохранности денежных средств. Более того, как следует из выступлений представителей Кабинета Министров Республики Татарстан и Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан, реализация на практике Порядка приводит к неоднозначному пониманию оспариваемых положений самими правоприменителями — лицами, указанными в пункте 4, а также ведет к невозможности осуществления собственниками жилых помещений полноценного контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт, и обеспечением сохранности этих средств.

Отсутствие в обжалуемых правовых предписаниях пункта 7 Порядка указания на конкретные нормативные правовые акты, подлежащие применению, не позволяет с надлежащей степенью четкости и ясности определить заинтересованному лицу, к какому нормативному материалу, содержащемуся в иных правовых актах, ему следует обратиться с тем, чтобы

соотнести с ними свое поведение. Из пояснений представителей Кабинета Министров Республики Татарстан и Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан следует, что их полномочия вытекают из Положения о Министерстве строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 июля 2005 года № 313, и Положения о Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 декабря 2011 года № 1068, соответственно. Однако правовой анализ указанных нормативных правовых актов показывает, что в них не отражены необходимые положения материального и процессуального характера по вопросам контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением сохранности этих средств. Такое правовое регулирование приводит к тому, что указанный контроль носит декларативный и иллюзорный характер, а не реально действующий и эффективный.

Конституционный суд Республики Татарстан полагает, что такой подход нельзя признать обоснованным в связи с тем, что неопределенность содержания оспариваемой нормы с одной стороны способствует неограниченному усмотрению в процессе ее правоприменения, а с другой — ведет к полному отсутствию мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований жилищного законодательства в части расходования средств фондов капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Исходя из изложенного, оспариваемые правовые предписания Порядка как сами по себе, так и в системе действующего правового регулирования не позволяют точно, ясно и недвусмысленно определить механизм осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств,

сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением сохранности этих средств, а потому не соответствуют Конституции Республики Татарстан.

3.2. В соответствии с обжалуемыми заявителем положениями Краткосрочного плана контроль целевого использования средств, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, осуществляют органы местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан.

Пунктом 9 части 1 статьи 14 во взаимосвязи с частями 1.1, 2.1 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относится осуществление муниципального жилищного контроля, под которым понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами; муниципальный жилищный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. Пунктом 3 части 2 статьи 19 данного Кодекса определено, что под муниципальным жилищным фондом понимается совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям.

Таким образом, из приведенных положений Жилищного кодекса Российской Федерации вытекает, что органы местного самоуправления вправе

осуществлять жилищный контроль в отношении тех многоквартирных домов, в которых имеются помещения, находящиеся в муниципальной собственности.

Из взаимосвязанных положений части 2 статьи 158, части 4 статьи 166, пункта 4 части 1 статьи 167, частей 1 и 7 статьи 168, части 1 статьи 180 и статьи 191 Жилищного кодекса Российской Федерации следует, что финансирование расходов на капитальный ремонт в многоквартирных домах осуществляется как за счет взносов собственников помещений в таких домах на капитальный ремонт, так и за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета и иных не запрещенных законом источников финансирования.

По своему нормативно-правовому содержанию в системе действующего правового регулирования Краткосрочный план представляет собой программный документ, направленный на поэтапную реализацию целей и задач, заложенных Региональной программой капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2013 года № 1146, в частности, на сохранение, восстановление и повышение качества жилищного фонда в Республике Татарстан, создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан, осуществление которого возложено на Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан, регионального оператора, органы исполнительной власти Республики Татарстан, органы местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан, товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, жилищно-строительные кооперативы (далее — ТСЖ, ЖК, ЖСК соответственно), управляющие организации, на собственников помещений, подрядные организации (далее — исполнители). Согласно разделу V Краткосрочного плана источниками финансирования услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего

имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, в 2020—2022 годах являются средства бюджета Республики Татарстан и местных бюджетов, членов ТСЖ, ЖК, ЖСК или иных специализированных потребительских кооперативов либо собственников помещений в многоквартирном доме.

За каждым из вышеобозначенных исполнителей в разделе VII Краткосрочного плана закреплены конкретные полномочия. Так, Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан организует взаимодействие с другими исполнителями, координацию и контроль их деятельности при осуществлении мероприятий Краткосрочного плана, контроль реализации предусмотренных мероприятий в пределах своей компетенции. Государственная жилищная инспекция Республики Татарстан осуществляет контроль за своевременным и качественным выполнением капитального ремонта многоквартирного дома. И только органы местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан осуществляют контроль целевого использования средств, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов.

Таким образом, поскольку ни за Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан, ни за Государственной жилищной инспекцией Республики Татарстан не закреплены контрольные полномочия по целевому расходованию средств бюджета Республики Татарстан, из буквального толкования обжалуемой заявителем нормы следует, что исключительно органы местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан осуществляют контроль за целевым использованием как средств местных бюджетов, так и средств бюджета Республики Татарстан, средств членов ТСЖ, ЖК, ЖСК или иных специализированных потребительских кооперативов либо собственников помещений в многоквартирном доме, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных

домов.

В силу пункта 10 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений помимо прямо перечисленных в части 1 данной статьи могут быть отнесены иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, Жилищным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Бюджетные полномочия муниципальных образований определены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, который закрепляет принцип самостоятельности бюджетов, означающий, в частности, право органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс на соответствующем уровне бюджетной системы (статья 31).

Из правового анализа указанных федеральных нормативных правовых актов следует, что полномочия органов местного самоуправления по контролю целевого использования средств, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, предусмотрены только в отношении средств, выделяемых из бюджета муниципального образования.

Взаимосвязанными положениями подпункта 61 пункта 2 и пункта 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие

принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов осуществления регионального государственного жилищного надзора, регулирования отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Согласно части 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с данным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. В соответствии с конституционным принципом разделения компетенции, закрепленным в части 2 этой же статьи Федерального закона, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

При этом Конституционный суд Республики Татарстан считает необходимым обратить внимание, что передача таких полномочий не может определяться произвольно: исходя из публично-правовой потребности в обеспечении целевого использования бюджетных средств, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, муниципальный контроль должен быть подчинен таким конституционно

значимым принципам контрольной деятельности как законность, объективность, независимость и гласность. В случае же возложения законодателем на органы местного самоуправления государственных обременений, они должны быть юридически и социально обоснованными, пропорциональными, согласовываться с конституционной природой местного самоуправления и не должны нарушать самостоятельность и иные конституционные принципы, на которых строятся взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления.

Поскольку в Республике Татарстан на законодательном уровне отсутствуют нормативные правовые акты, которыми полномочия по контролю целевого использования средств, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, возложены на органы местного самоуправления, наделение Кабинетом Министров Республики Татарстан органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан такими полномочиями не согласуется с существующим разграничением полномочий между уровнями публичной власти, а потому абзац тридцать седьмой раздела VII Краткосрочного плана в данном аспекте не соответствует Конституции Республики Татарстан.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй и шестой статьи 67, статьями 68, 69, 71, 73, 84, пунктом 1 части первой статьи 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

**постановил:**

1. Признать не соответствующими Конституции Республики Татарстан взаимосвязанные положения пунктов 4 и 7 Порядка осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением

сохранности этих средств, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 июня 2013 года № 449 «О реализации Закона Республики Татарстан от 25 июня 2013 года № 52-ЗРТ “Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в Республике Татарстан”», в той мере, в какой неопределенность их нормативного содержания не обеспечивает в правоприменительной практике их единообразного понимания, чем порождает возможность произвольного истолкования механизма контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, и обеспечением сохранности этих средств.

2. Признать не соответствующим Конституции Республики Татарстан абзац тридцать седьмой раздела VII Краткосрочного плана реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.2013 № 1146 «Об утверждении Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Республики Татарстан», в 2020—2022 годах, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2019 года № 1220, в той мере, в какой им допускается возможность осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан контроля за целевым использованием как средств местных бюджетов, так и средств бюджета Республики Татарстан, средств членов товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов, жилищно-строительных кооперативов или иных специализированных потребительских кооперативов либо собственников помещений в многоквартирном доме, выделяемых на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов.

3. Кабинету Министров Республики Татарстан — исходя из

требований Конституции Республики Татарстан и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан — надлежит внести в действующее правовое регулирование надлежащие изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

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».

№ 95-П



Конституционный суд  
Республики Татарстан