

### **ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069  
Гражданского кодекса Российской Федерации, пункт 4 статьи 2422  
Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85  
Федерального закона «Об общих принципах организации местного  
самоуправления в Российской Федерации» по жалобе Администрации  
городского округа Верхняя Пышма

В настоящее время на рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации находится жалоба Администрации городского округа Верхняя Пышма (Свердловская область) на нарушение конституционных прав статьями 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 4 статьи 2422 Бюджетного кодекса Российской Федерации и частью 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По мнению заявителя, на органы местного самоуправления городского округа Верхняя Пышма фактически возложены финансовые обязательства за решения, принятые в 1970-1980 гг. местными органами государственной власти, что не соответствует статьям 12, 19 (часть 1), 130 (часть 1), 132 и 133 Конституции РФ.

1. В Постановлении Верховного Совета РФ от 06.07.1991 № 1551-1 "О порядке введения в действие Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" не говорится о том, что предусмотренные в Законе органы местного самоуправления являются правопреемниками местных органов государственной власти, действовавших в советское время, но говорится что соответствующие законы РСФСР о Советах народных депутатах утрачивают силу.

В принятом позже Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" также не говорилось, что органы местного самоуправления, созданные на его основе, являются правопреемниками органов местного самоуправления, действовавших на основе закона РСФСР 1991 года.

Впервые положения о правопреемстве появились в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации" (часть 10 статьи 85). В Законе предусматривается, что имущественные обязательства органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, возникающие в силу правопреемства, определяются передаточным (разделительным) актом, составленным по правилам, определенным Правительством РФ. Данный передаточный акт утверждается законом субъекта Российской Федерации. Иными словами, окончательное решение вопроса о правопреемстве находится в ведении органов государственной власти, но не органов местного самоуправления. Это обстоятельство имеет огромное значение. Нужно обратить внимание еще на два элемента данной юридической конструкции:

- имущественные обязательства возникают только при наличии закона субъекта РФ;
- фактически органы государственной власти являются гарантами правопреемства имущественных обязательств.

Анализ законов Свердловской области показывает, что закона, о котором говорится в части 10 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ, нет. Есть Закон Свердловской области от 27.06.2008 № 44-ОЗ "О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области", но в нем не говорится о правопреемстве, об имущественных обязательствах.

Таким образом, формальное, т.е. юридическое правопреемство между местными органами государственной власти и действующими органами местного самоуправления отсутствует.

2. Вопрос о фактическом правопреемстве органов власти советского и российского государства неоднократно исследовался в решениях конституционных (уставных) судов.

Например, в Постановлении Уставного Суда Свердловской области от 29.03.2011 этот вопрос исследовался в контексте исчисления стажа, необходимо для начисления пенсии. По мнению Суда, должность председателя исполкома Вогульского-Станционного Совета народных депутатов и должность главы Шалинского городского округа ни по территориальному, ни по функциональному, ни по порядку наделения полномочиями, ни по иным критериям не могут быть отнесены к одной категории.

В Постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 01.11.2007 № 006/07-П изучалась возможность внесения изменений действующих органов власти в решения, принятые органами власти советского государства. По

мнению Суда, несмотря на отсутствие формальной правопреемственности, действующие органы государственной власти Санкт-Петербурга вправе вносить такие изменения для целей упорядочивания соответствующих отношений; соответствующее право принадлежит тому органу власти, в чью компетенцию входит регулирование соответствующих отношений.

Позиции, сформулированные в этих решениях, вполне могут быть применены и к данному делу.

В советское время органов местного самоуправления не было, действовали местные органы государственной власти, которые формировались в границах соответствующей административно-территориальной единицы. Территориальная юрисдикция местных органов города Верхняя Пышма ограничивалась границами города, как города областного значения. В состав городского округа Верхняя Пышма входит город Верхняя Пышма и еще 24 населенных пункта, в том числе Исетский поселковый совет, Кедровский поселковый совет, Балтымский сельский совет, Мостовской сельский совет, Красненский поселковый совет. Иными словами, территориальная юрисдикция местных органов власти советского периода и современных органов местного самоуправления имеет существенные различия.

В советское время действовали местные органы государственной власти, причем к ним относились органы власти, начиная с краев, областей и автономий (статья 137 Конституции РСФСР 1978 года); в настоящее время в границах этих территорий действуют органы государственной власти субъектов РФ.

В Конституции РСФСР 1978 года предусматривалось, что:

- местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета (статья 138);

- местные Советы народных депутатов, осуществляя руководство деятельностью нижестоящих Советов, имеют право отменять акты нижестоящих Советов в случае несоответствия этих актов законодательству (статья 143);

- исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов непосредственно подотчетны как Совету, их избравшему, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу (статья 146).

Согласно действующей Конституции РФ 1993 года местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12); органы местного самоуправления самостоятельно решают

вопросы местного значения, хотя могут наделяться отдельными государственными полномочиями (статьи 130, 132).

Получается, что советские местные органы (к которым относились не только городские, но и областные органы власти) занимались не столько вопросами местного значения, сколько решением общегосударственных задач; входили в единую систему органов государственной власти и управления, фактически подчинялись вышестоящим органам. Действующие российские органы местного самоуправления создаются на уровне городов (хотя границы городских округов могут не совпадать с границами городов как территориальных единиц), обладают определенной организационной обособленностью и ориентированы на решение вопросов местного значения.

Таким образом, статус органов местного самоуправления, их организационная и компетенционная самостоятельность, пределы территориальной юрисдикции, взаимоотношения с органами государственной власти существенным образом отличается от того, что действовало в советское время.

Единственный аспект, который выглядит сопоставимым – это предметная сфера деятельности. Отношения, регулируемые местными органами советского государства, действовавшими в границах городов, и органами местного самоуправления городских округов являются подобными. Однако, это обстоятельство нельзя рассматривать в отрыве от иных. Более того, в данном случае речь идет не об изменении решения, принятого в советское время, но об ответственности за решение, принятое органом власти, имеющим совершенно иной правовой статус и действовавшим в совершенно иных условиях.

Таким образом, фактическое правопреемство местных органов советского государства и действующих органов местного самоуправления отсутствует. Точный аналог отсутствует.

Говоря о местных органах государственной власти следует напомнить, что в Свердловской области есть областной закон от 24.12.1996 № 58-ОЗ (ред. от 07.12.2017) "Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области", в котором предусматривается наличие действующих местных органов государственной власти. Наличие этих органов власти (их статус, в том числе территориальную юрисдикцию, компетенцию) ни в одном из судебных решений, указанных в приложении к жалобе Администрации городского округа Верхняя Пышма, не исследовалось.

В условиях отсутствия формального и фактического правопреемства получается, что на органы местного самоуправления судебными решениями возлагается ответственность за решения, принятые органами государственной

власти. В этом случае следует констатировать нарушение статьи 133 Конституции РФ в той мере, в какой на органы местного самоуправления возлагаются расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти.

3. Жилой дом, принадлежавший Рязанову С.М. находился в близости к газопроводу на протяжении нескольких десятков лет (земельный участок выделен в 1979 году; жилой дом и баня построены в 1984 году). Ни прокуратура, ни органы государственного технического надзора, ни иные органы государственного контроля или надзора все это время не реагировали на данное нарушение; длительное бездействие органов государственного контроля и надзора создавало ощущение «законности самостроя» в непосредственной близости от газопровода.

Законодательство об охранной зоне регулярно изменялось; если в 1975 году охранная зона трубопровода составляла 75 метров, в 1985 году – 83 метра, в 1992 году – 100 метров (цифры взяты из решения Верхнепышминского городского суда Свердловской области от 17.02.2016). В дальнейшем Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2000 г. № 878 данная охранная зона подтверждена в размере 100 метров. Очевидно, что при увеличении охранной зоны необходимо провести проверочные мероприятия, оценить как эти решения отражаются на практике.

В настоящее время обеспечение безопасного функционирования газопровода возложено на органы государственной власти (Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации"). Органы государственной власти обладают достаточными арсеналом средств реагирования, в т.ч. по привлечению к ответственности за самострой, инициированию его сноса.

В рамках муниципального контроля органы местного самоуправления обладают весьма ограниченным набором средств реагирования на самовольные постройки. Как правило, эта деятельность осуществляется в рамках земельного контроля и сводится к тому, что составляется акт, в котором фиксируется нарушение; в последующем эти материалы передаются органам государственной власти для применения мер реагирования, привлечения к ответственности. В Решении Верхнепышминского городского суда Свердловской области от 17.02.2016 по делу № 2-354/2017(2-3256/2016;)-М-3080/2016 такой акт упоминается.

Ни в одном судебном решении не исследовался вопрос о действиях органов государственного контроля, допустивших самострой на протяжении нескольких десятков лет и не обеспечивших должные меры безопасности

газопровода. В решении Кировского районного суда города Екатеринбурга от 29.08.2017 по делу № 2-4711/2017~М-4329/2017 констатируется виновность советских местных органов государственной власти, которые по мнению суда знали о наличии трубопровода, однако приняли решения о выдаче земельного участка Рязанову С.М. в 1979 году.

Получается, что при наличии бездействия органов государственной власти фактической виновной стороной являются органы местного самоуправления, т.е. имеет место объективное вменение.

Конституционный Суд РФ неоднократно говорил о том, что объективное вменение приводит к нарушению конституционных прав граждан и не соответствует конституции; как правило об этом говорится в контексте уголовной или административной ответственности; есть примеры того, что на недопустимость объективного вменения указывается и в контексте имущественных отношений (см., напр.: постановления Конституционного Суда РФ от 28.01.2010 № 2-П, от 18.07.2008 № 10-П, от 27.04.2001 № 7-П). В Постановлении Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 № 14-П констатируется, что объективное вменение означает нарушение принципов юридического равенства и справедливости - к несоразмерному ограничению прав и свобод (преамбула; статья 1, часть 1; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3, Конституции РФ).

В жалобе Администрации городского округа Верхняя Пышма термин «объективное вменение» отсутствует, однако со ссылкой на постановления Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 № 1-П и от 15.09.2009 № 13-П констатируется, что органы местного самоуправления не могут быть причинителями вреда, так как до 1991 года они не существовали, а передаточные акты по имущественным обязательствам органами местного самоуправления не составлялись.

Все это привело к тому, что Апелляционным определением Свердловского областного суда от 06.12.2017 по делу № 33-20079/2017 на местный бюджет возложены расходы в размере около 4 млн рублей по сносу дома, который еще фактически не снесен (местный бюджет ответственен за будущие расходы). Названные суммы сами по себе являются существенными, а для местных бюджетов просто огромными (бюджет городского округа Верхняя Пышма составляет около 4 млрд. рублей). В местных бюджетах отсутствуют защищенные статьи, в которых резервируются денежные средства для исполнения судебных решений; предоставление каких-либо межбюджетных трансфертов на покрытия этих расходов не предусматривается, значит муниципальное образование лишается возможности направлять эти средства на решение вопросов местного

значения. А это уже является нарушением норм статей 130 (часть 1), 132 (часть 1) Конституции РФ.

4. Статьями 15, 16, 1069 Гражданского кодекса РФ предусмотрена ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за вред, причиненный их незаконными действиями (бездействием). Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, обязанность возмещения вреда за счет соответствующей казны возникает в случае установления вины государственных органов или их должностных лиц в причинении данного вреда (см., напр. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.2011 № 8-П).

Из формулировок названных статей Гражданского кодекса РФ не следует как может/должен решаться вопрос возмещения вреда в случае отсутствия правопреемства органов власти.

Анализ правоприменительной практики, в том числе судебных решений, приложенных к жалобе Администрации городского округа Верхняя Пышма (Свердловская область) показывает, что происходит фактическое возложение ответственности на органы местного самоуправления за вред, возникший на основании решений органов государственной власти; выяснение формы и пределов вины органов государственной власти, в т.ч. органов государственного контроля и надзора отсутствует.

Попутно следует отметить, что в Свердловской области ситуация с жилыми домами, находящимися вблизи газопроводных сетей не является единичной. Эта проблема исследовалась в ходе выездного заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 28 - 30 марта 2016 г. В заседании принимали участие представители органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов. В итоговых рекомендациях подчеркивалось, что «для избежания социальной напряженности и обеспечения конституционных прав граждан, Совет рекомендует ПАО «Газпром» проработать возможность реконструкции газопроводов вблизи населенных пунктов в указанном и в других спорных случаях, где построенные десятки лет назад отдельные жилые дома оказались на окраине границы охранной зоны газопровода, с целью ее сокращения либо переноса части газопровода за пределы территории населенного пункта».

Иными словами, есть разные механизмы исправления сложившейся ситуации. Кроме сноса самостроя, есть еще вариант переноса газопровода (некоторые жилые дома, которые подлежат сносу, являются единственным жильем граждан). Эти механизмы в судебных решениях не исследовались.

Возложение финансовых обязательств, связанных с исправлением ситуации, которая возникла на основании решений органов государственной

власти и «копилась десятки лет», только на местные бюджеты является прямым нарушением статьи 133 Конституции РФ.

Есть и еще одно обстоятельство. В Апелляционном определении Свердловского областного суда от 06.12.2017 по делу № 33-20079/2017 отмечается, что право собственности на дом и баню Рязанова С.Г. было зарегистрировано 06.05.2015 года.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 22.06.2017 № 16-П говорится о том, что государство в лице Росреестра при осуществлении процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество подтверждает тем самым законность совершения сделки по отчуждению объекта недвижимости. Иными словами, именно государство является гарантом законности соответствующих сделок со всеми вытекающими последствиями. Эта позиция в полной мере может быть распространена и на исследуемую ситуацию, описанную в жалобе Администрации городского округа Верхняя Пышма (Свердловская область) на нарушение их конституционных прав.

Вывод. В действующем законодательстве не предусмотрено, что органы местного самоуправления являются правопреемниками местных органов государственной власти, действовавших в советское время (отсутствует как формальное, так и фактическое правопреемство). Более того, в настоящее время в Свердловской области действуют не только органы местного самоуправления, но и местные органы государственной власти субъекта РФ. Вопрос об их роли вообще оказался за рамками судебного следствия. Исследование вины органов местного самоуправления в сложившейся ситуации наводит на мысль об объективном вменении, что не соответствует статьям 12, 19, 55 Конституции РФ.

Анализ правоприменительной практики показывает, что возможны разные способы решения ситуации, связанной с нахождением недвижимости вблизи газопровода, однако суды принимают однозначное решение о возложении финансовых обязательств по сносу жилого дома на местный бюджет; это означает, что средствами местных бюджетов распоряжаются органы государственной власти, что противоречит статьям 12, 130, 132 Конституции РФ.

Если суммировать все фактические обстоятельства данного дела, то получается следующее. В советское время органом государственной власти было выдано решение на земельный участок. Через несколько лет вблизи газопровода, находившегося в государственной собственности, был построен жилой дом. Законодательство об охранных зонах вблизи газопровода со

временем менялось, однако ни один орган государственного контроля или надзора на это не отреагировал и не обратил внимание на то, что газопровод находится вблизи жилых построек. Изменение расстояния от трубопровода до построек (размер охранной зоны) осуществлялось решениями органов государственной власти. В переходных положениях Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что вопрос правопреемства органов местного самоуправления зависит от решения органа государственной власти (закона субъекта РФ). Если все ключевые решения по данному делу зависят от решений органов государственной власти, то почему финансовые обязательства за их последствия возлагаются на местный бюджет? Это прямо противоречит статье 133 Конституции РФ.

Настоящее экспертное заключение подготовлено в инициативном порядке и представлено в Конституционный Суд Российской Федерации на основании статей 34.1 и 75 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации.

доктор юридических наук, профессор  
05.04.2019 г.



Е.С. Шугрина