



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности Закона Карачаево-Черкесской Республики «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений»

город Санкт-Петербург

20 сентября 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики,

у с т а н о в и л :

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики просит

признать соответствующим Конституции Российской Федерации Закон Карачаево-Черкесской Республики от 14 мая 2015 года № 31-РЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений» (в редакции Закона Карачаево-Черкесской Республики от 24 октября 2017 года № 49-РЗ).

Названным Законом было предусмотрено наделение органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений, а именно по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (статья 1), установлены виды и перечень муниципальных районов, органы местного самоуправления которых наделяются отдельными государственными полномочиями в сфере земельных отношений (статья 2), срок наделения такими полномочиями (статья 3), права и обязанности органов местного самоуправления (статья 4) и органов государственной власти Карачаево-Черкесской Республики (статья 5) при их осуществлении.

Этим же Законом, кроме того, были урегулированы вопросы финансового и материального обеспечения осуществления соответствующих полномочий (статьи 6–8), порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении указанных полномочий (статья 9) и формы их взаимодействия с органами государственной власти Карачаево-Черкесской Республики (статья 10), порядок осуществления органами государственной власти Карачаево-Черкесской Республики контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления (статья 11), условия и

порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (статья 12) и ответственность органов местного самоуправления, их должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий (статья 13), а также порядок вступления данного Закона в силу (статья 14).

Решением Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 28 июля 2017 года (оставлено без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2017 года) по заявлению заместителя прокурора Карачаево-Черкесской Республики указанный Закон был признан недействующим. Как установил суд, данный Закон противоречит содержащемуся в федеральном законодательстве прямому предписанию, согласно которому предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения (абзац третий пункта 2 статьи 3³ Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»), в связи с чем эти полномочия – при отсутствии в федеральном законодательстве каких-либо специальных оговорок о возможности иного решения вопроса о субъекте их исполнения – не подлежат передаче в порядке наделения отдельными государственными полномочиями органам местного самоуправления муниципальных районов.

При этом суд не счел возможным поддержать позицию административного ответчика о возможности наделения органов местного самоуправления муниципальных районов указанными отдельными государственными полномочиями по итогам перераспределения законом субъекта Российской Федерации соответствующих закрепленных за органами местного самоуправления городских поселений полномочий в

пользу органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что имело место на основании Закона Карачаево-Черкесской Республики от 14 мая 2015 года № 30-РЗ «О перераспределении полномочий в сфере земельных отношений между органами местного самоуправления городских поселений Карачаево-Черкесской Республики и органами государственной власти Карачаево-Черкесской Республики».

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2018 года заявителю отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

1.1. Ранее Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики уже обращалось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о признании Закона Карачаево-Черкесской Республики «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений» соответствующим Конституции Российской Федерации. Поскольку с 1 января 2018 года названный Закон Карачаево-Черкесской Республики был отменен законодательным органом Карачаево-Черкесской Республики, т.е. самим принявшим этот акт органом государственной власти (Закон Карачаево-Черкесской Республики от 20 декабря 2017 года № 82-РЗ «О признании утратившим силу Закона Карачаево-Черкесской Республики «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений», статьи 1 и 3), Определением от 14 мая 2018 года № 1118-О Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению данного запроса, как не отвечающего

критерию допустимости в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Впоследствии Закон Карачаево-Черкесской Республики от 20 декабря 2017 года № 82-РЗ был отменен Законом Карачаево-Черкесской Республики от 25 июля 2018 года № 51-РЗ «Об отмене Закона Карачаево-Черкесской Республики «О признании утратившим силу Закона Карачаево-Черкесской Республики «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений».

1.2. В своем новом запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики, указывая на то, что Законом Карачаево-Черкесской Республики от 25 июля 2018 года № 51-РЗ отменен Закон Карачаево-Черкесской Республики от 20 декабря 2017 года № 82-РЗ и тем самым в настоящее время, по его мнению, устранены препятствия для рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации его запроса, настаивает на признании Закона Карачаево-Черкесской Республики «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений» соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 72 (пункт «в» части 1) и 132 (часть 2), исходя из того, что полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, являются государственными полномочиями, а не полномочиями по решению вопросов местного значения и потому органы местного самоуправления (в

данном случае – муниципального района) могут наделяться названными государственными полномочиями законом субъекта Российской Федерации.

2. В силу статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» запрос в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти либо отдельных его положений допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, сформулировав в ряде своих решений правовую позицию, согласно которой рассмотрение судом общей юрисдикции дел о проверке нормативных актов (в том числе законов субъектов Российской Федерации, принятых по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов), в результате которого такие нормативные акты могут быть признаны противоречащими федеральному закону, не исключает их последующей проверки в порядке конституционного судопроизводства (постановления от 16 июня 1998 года № 19-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 15 декабря 2003 года № 19-П и др.), вместе с тем пришел к выводу о том, что отмена во исполнение решения суда нормативного акта самим принявшим этот акт органом государственной власти с очевидностью свидетельствует о том, что такой акт расценивается им как более не подлежащий действию, а мотивы, которыми руководствуется данный орган государственной власти, не имеют существенного значения для целей конституционного судопроизводства (определения от 5 марта 2013 года № 332-О и от 4 июня 2013 года № 882-О).

Как было установлено Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 14 мая 2018 года № 1118-О, Закон Карачаево-Черкесской Республики «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений» с 1 января 2018 года был отменен Законом Карачаево-Черкесской Республики от 20 декабря 2017 года № 82-РЗ, в связи с чем Конституционный Суд Российской Федерации констатировал несоответствие запроса Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности этого Закона критериям допустимости такого рода обращений в Конституционный Суд Российской Федерации.

Однако принятие региональным законодателем решения об отмене закона субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым ранее признанный недействующим решением суда общей юрисдикции закон субъекта Российской Федерации утратил свою силу, не только не ведет к восстановлению возможности для соответствующего регионального органа государственной власти обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о подтверждении конституционности такого, признанного недействующим, закона субъекта Российской Федерации, но и свидетельствует о недопустимом отступлении регионального законодателя от имеющего фундаментальное конституционное значение требования обязательности судебных постановлений (часть 1 статьи 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»), из которого вытекает, в частности, что решение суда о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (часть 3 статьи 216 КАС Российской Федерации).

Неукоснительное исполнение актов правосудия, обязательных в равной мере для органов всех ветвей государственной власти, согласно выраженной в том числе в Определении от 31 марта 2016 года № 449-О-Р правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, приобретает значение императива правового государства, в котором любые споры о праве разрешаются правовыми средствами; неисполнение либо ненадлежащее исполнение судебных решений не только наносит ущерб интересам правосудия, но и подрывает доверие граждан к судам и в целом – к государству, обязанному признавать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Попытка восстановления законодателем субъекта Российской Федерации действия отмененного во исполнение решения суда общей юрисдикции закона субъекта Российской Федерации означает проявление неуважения к судебной власти и ее решениям, ставит под сомнение принцип верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, который лежит в основе соотношения законов субъектов Российской Федерации и федеральных законов, принимаемых по предметам, не относящимся к ведению субъектов Российской Федерации (статья 4, часть 2; статья 72, пункт «б» части 1; статья 76, части 1, 2 и 5, Конституции Российской Федерации).

Обоснованием для принятия такого решения и оправданием для регионального законодателя не могут служить ни организационно-технические обстоятельства, ни так называемая финансово-экономическая целесообразность неисполнения решения суда общей юрисдикции; региональный законодатель, связанный требованием конституционной добросовестности, может использовать для отстаивания интересов субъекта Российской Федерации лишь законные возможности, а конкретный вариант реагирования на состоявшееся решение суда общей юрисдикции не может быть дискреционным выбором самого заявителя.

Целью конституционного правосудия в соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» является защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Соответственно, несовместимо с этой целью такое понимание положений статьи 85 данного Федерального конституционного закона, при котором признавалась бы допустимость запроса о подтверждении конституционности закона субъекта Российской Федерации, действие которого после признания этого закона утратившим силу во исполнение решения суда общей юрисдикции было возобновлено региональным законодателем вопреки требованиям конституционного правопорядка.

Таким образом, запрос Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики в Конституционный Суд Российской Федерации не может быть признан допустимым.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 2053-О



В.Д.Зорькин