



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

город Санкт-Петербург

28 марта 2017 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,

с участием представителя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга – кандидата юридических наук М.З.Шварца, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т.В.Касаевой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса, полномочного

представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Губернатора Санкт-Петербурга – И.А.Золотовской и Е.Ю.Щедровой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Статьей 23 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» статья 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации дополнена частью 4¹, согласно которой правила землепользования и застройки субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга (пункт 2), а в часть 1 статьи 32 данного Кодекса внесено изменение, уточняющее, что правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных статьей 63 данного Кодекса (пункт 1). Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2017 года, приведенное регулирование распространено также на город федерального значения Севастополь.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, обратившееся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, просит признать названные законоположения не соответствующими требованиям Конституции Российской Федерации и приводит в обоснование своей позиции следующие доводы:

федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не вправе относить конкретное полномочие к компетенции органа определенной ветви государственной власти, а следовательно, лишение города федерального

значения Санкт-Петербурга полномочия самостоятельно определять, какой именно его орган – законодательный или исполнительный – может утверждать правила землепользования и застройки, ограничивает полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, что противоречит статьям 72 (пункты «д», «к», «н» части 1), 76 и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации;

возложение подготовки и утверждения правил землепользования и застройки на органы исполнительной власти городов федерального значения, которые одновременно осуществляют правоприменение и контроль за выполнением соответствующего нормативного правового акта, приводит к сосредоточению различных функций в одном органе власти, что повышает риск возникновения злоупотреблений, особенно в области сохранения памятников истории и культуры, а предоставление указанным органам необоснованного приоритета при принятии правил землепользования и застройки исключает работу депутатов с населением, парламентские дискуссии и обсуждения, снижает эффективность механизма сдержек и противовесов; тем самым нарушаются принципы демократического правового государства, вытекающие из статьи 1 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленный в ее статье 10 принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную;

возложение полномочия по утверждению правил землепользования и застройки в городе федерального значения на его высший исполнительный орган государственной власти – в то время как во всех остальных субъектах Российской Федерации данное полномочие принадлежит органам местного самоуправления, осуществляющим представительные, а не исполнительно-распорядительные функции (часть 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации), – не будучи обусловлено необходимостью сохранения единства городского хозяйства, равно как и иными объективными особенностями городов федерального значения как субъектов Российской Федерации;

Федерации, противоречит принципу равноправия субъектов Российской Федерации, установленному статьей 5 (части 1 и 4) Конституции Российской Федерации и конкретизированному в ее статьях 72 (часть 2) и 76 (часть 4);

в нарушение Регламента Государственной Думы (статьи 109, 118 и 119) и Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 26⁴) законопроект № 310190-6, ставший затем Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ, хотя и направлялся в субъекты Российской Федерации как до, так и после его принятия в первом чтении, однако статья 23 была включена в него только во втором чтении; дополненный же текст законопроекта после его принятия во втором чтении для представления в Государственную Думу отзывов законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не направлялся. В результате органы власти Санкт-Петербурга были лишены возможности выразить свое отношение к оспариваемому регулированию, принятому по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в рамках установленных согласительных процедур, что противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 104–108.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются:

часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации – как закрепляющая полномочие по утверждению нормативными правовыми актами правил землепользования и застройки субъектов Российской Федерации – городов федерального значения за высшими исполнительными органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации;

статья 23 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – с точки зрения ее соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия Государственной Думой.

2. Определяющая предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов статья 72 (часть 1) Конституции Российской Федерации специального указания на законодательство о градостроительной деятельности не содержит, однако, как ранее отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения, перечисленные в данной статье (определения от 1 декабря 2005 года № 468-О и от 7 февраля 2013 года № 127-О).

Как следует из статей 11 (часть 3), 72 (часть 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации, законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, осуществляется Федеральным Собранием, которое вправе устанавливать конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в той или иной сфере совместного ведения. Соответственно, федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, призван определять права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым разграничивать их полномочия на основе принципа разделения властей,

закрепленного статьей 10 Конституции Российской Федерации и распространяющегося на осуществление государственной власти в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П).

Исходя из этого федеральный законодатель, закрепляя на основании статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации общие принципы организации системы органов государственной власти, вправе, по смыслу ее статей 5 (часть 3), 10, 11 (части 1 и 2), 77 и 78 (часть 2), установить и нормативно-правовую основу взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти в рамках разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации; при этом, однако, он ограничен в своем усмотрении конституционными положениями об организации государственной власти в Российской Федерации и не вправе без учета конституционных основ федеративного устройства разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, тем более произвольно сужать их правовые возможности. Субъекты Российской Федерации, в свою очередь, самостоятельно устанавливая свою систему органов государственной власти, действуют в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем федеральный законодатель – в рамках своей прерогативы по регулированию как общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, так и полномочий в рамках конкретных предметов совместного ведения и исходя из разумных представлений о том, каким образом будет обеспечен наибольший общественно полезный эффект, – вправе путем принятия на основании статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации федерального закона

избирать наиболее действенные механизмы осуществления полномочий органами государственной власти и должностными лицами, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции Российской Федерации, соблюдая при этом ее принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации – с другой.

В силу указанных положений Конституции Российской Федерации, на которых основаны приведенные правовые позиции, сформулированные в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1996 года № 16-П, от 9 января 1998 года № 1-П и от 21 декабря 2005 года № 13-П, федеральный законодатель, осуществляя нормативно-правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вправе не только определять, какие именно полномочия возлагаются на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, но и устанавливать принадлежность отдельных полномочий органам законодательной (представительной) либо исполнительной власти, соблюдая принципы демократического федеративного правового государства, включая принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, предполагающего установление системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие, исключая возможность концентрации власти у одной из них.

Этим, однако, не исключаются нормотворческие полномочия органов исполнительной власти не только федерального, но и регионального уровня, что следует в том числе из статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, по смыслу которой правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в пределах полномочий субъекта Российской Федерации возможно путем принятия не только законов, но и других нормативных актов, издаваемых в том числе

органами исполнительной власти, которые должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации.

3. Регламентация градостроительной деятельности, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2003 года № 387-О, от 15 июля 2010 года № 931-О-О и от 25 февраля 2016 года № 242-О).

С учетом этих конституционно значимых целей законодательство о градостроительной деятельности, состоящее из Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также из других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, которые не могут противоречить данному Кодексу, регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений; в части, не урегулированной законодательством о градостроительной деятельности, к этим отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации (статья 3, части 1 и 3 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

3.1. Нормативное регулирование застройки территорий городских и сельских поселений, как следует из Градостроительного кодекса Российской

Федерации, должно осуществляться в соответствии с данным Кодексом и основанными на его положениях актами территориального планирования и градостроительного зонирования.

Территориальное планирование, под которым в данном Кодексе понимается планирование развития территорий (пункт 2 статьи 1), направлено, как следует из его статьи 9, на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (часть 1); к документам территориального планирования относятся схемы территориального планирования и генеральные планы (части 10 и 11).

Градостроительное зонирование, согласно пункту 6 статьи 1 данного Кодекса, это разделение территорий городов и других муниципальных образований на зоны в целях установления для каждой из них соответствующих градостроительных регламентов, а к документам градостроительного зонирования относятся правила землепользования и застройки – документ, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (пункт 8 статьи 1). В правила землепользования и застройки наряду с правовыми нормами включаются также карта градостроительного зонирования, на которой отображаются границы территориальных зон, и градостроительные регламенты – нормативные ограничения градостроительной деятельности, вводимые в зависимости от целей использования земельных участков (жилые, торговые,

промышленные и т.д.), их размеров, высоты и объема объектов капитального строительства, плотности застройки (глава 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Правила землепользования и застройки, устанавливающие допускаемые нормативы строительной деятельности в той или иной территориальной зоне, разрабатываются и утверждаются на основании Градостроительного кодекса Российской Федерации и соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации. При этом, как следует из статьи 31 данного Кодекса во взаимосвязи с его статьей 63, порядок подготовки проекта правил землепользования и застройки, инициатива разработки которого исходит от органов исполнительной власти, в городах федерального значения аналогичен предусмотренному для других субъектов Российской Федерации.

При таких обстоятельствах и учитывая особенности территориального устройства городов федерального значения, возложение федеральным законодателем утверждения правил землепользования и застройки в городах федерального значения на исполнительно-распорядительный орган государственной власти данных субъектов Российской Федерации, а не на его законодательный (представительный) орган или – в отличие от других субъектов Российской Федерации – на представительный орган местного самоуправления само по себе, притом что за законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения сохранено правомочие по изданию законов в сфере градостроительной деятельности в порядке конкретизации положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, не может рассматриваться как недопустимое с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную и исполнительную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

3.2. Согласно Конституции Российской Федерации, ее статье 5, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации (часть 1); во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны между собой (часть 4).

Конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, обуславливающее необходимость соблюдения баланса интересов и внедрения общефедеральных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации, не исключает, однако, возможность определенных особенностей их правового статуса, связанных с факторами исторического, национального, территориального и иного характера, что, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 15 июля 1996 года № 16-П, позволяет федеральному законодателю в рамках предоставленной ему дискреции устанавливать различный порядок утверждения тех или иных нормативных актов в отдельных субъектах Российской Федерации с учетом особенностей их правового статуса и обусловленной ими специфики местного самоуправления.

Применительно к городам федерального значения специфика организации местного самоуправления, связанная с территориальными особенностями этих субъектов Российской Федерации, установлена в статье 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой местное самоуправление в городах федерального значения – субъектах Российской Федерации осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях (пункт 1); перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами данных субъектов Российской Федерации

исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (пункт 3).

Рассматривая особенности правового статуса городов федерального значения применительно к специфике определения принадлежности полномочий в сфере градостроительной деятельности в этих субъектах Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что возможность в соответствии с федеральными законодательными актами осуществления ряда полномочий в области градостроительной деятельности органами государственной власти городов федерального значения, а не органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований не может рассматриваться как противоречащая принципам организации местного самоуправления в данных субъектах Российской Федерации и необходимости сохранения единства городского хозяйства (определения от 21 апреля 2005 года № 225-О, от 30 сентября 2010 года № 1246-О-О и др.).

Соответственно, установление федеральным законодателем особенностей принадлежности полномочия по утверждению правил землепользования и застройки, в исключение из общего порядка их разработки, принятия и утверждения на уровне муниципальных образований, в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения, обусловленное характеристиками их правового статуса, вытекающими из Конституции Российской Федерации, не может рассматриваться как противоречащее закрепленному ее статьей 5 принципу равноправия субъектов Российской Федерации.

4. Как следует из Градостроительного кодекса Российской Федерации, правила землепользования и застройки, так же как и документы территориального планирования, разрабатываются в целях обеспечения при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую

среду и обеспечения охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений, сохранения объектов культурного наследия и т.д. (статьи 1, 30, 31, 32 и др.).

Соответственно, утверждение правил землепользования и застройки является важным фактором, определяющим возможность и условия привлечения инвестиций в капитальные вложения для ведения на конкретных городских территориях строительной и другой экономической деятельности. С учетом природы городов федерального значения как центров социально-экономического и культурного развития федеральные органы государственной власти особо заинтересованы в том, чтобы в данных субъектах Российской Федерации для этого были созданы все условия.

Вместе с тем при введении статьей 23 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ нового правового регулирования порядка утверждения правил землепользования и застройки в городах федерального значения федеральный законодатель, принимая во внимание указанные конституционно значимые цели, влияющие на градостроительную деятельность на территории данных субъектов Российской Федерации, не мог не учитывать в том числе опыт их собственного правового регулирования в сфере градостроительной деятельности. В связи с этим возложение на высшие исполнительные органы государственной власти городов федерального значения полномочия по утверждению правил землепользования и застройки, включая карты градостроительного зонирования и градостроительные регламенты, которые по своей правовой природе и содержанию в большей мере относятся к нормативным актам исполнительно-распорядительного характера, не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации и как несоразмерное вторжение федерального законодателя в их компетенцию – при том, однако, условии, что высшие законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения правомочны оказывать регулирующее воздействие на само содержание правил

землепользования и застройки посредством издания собственных нормативных актов.

Такие возможности действующим законодательством о градостроительной деятельности предусмотрены. Прежде всего, в силу статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить данному Кодексу, законодатель субъекта Российской Федерации – города федерального значения имеет возможность в рамках собственного правового регулирования влиять на содержание наиболее важных элементов правил землепользования и застройки, т.е. он не лишен возможности определять в принципиальном плане элементы содержания этих правил. Тем самым законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения в рамках нового порядка утверждения правил землепользования и застройки гарантируется правомочие по принятию законов и других нормативных правовых актов в градостроительной сфере в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конкретизирующими ее положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации и других федеральных законов.

Это означает, что в системе действующего правового регулирования законодательные (представительные) органы городов федерального значения вправе не только принимать законы, которые, содержательно не подменяя правила землепользования и застройки, образуют нормативно ориентирующую основу в отношении порядка их принятия, структуры и содержания, но и осуществлять контроль за исполнением таких законов. Применительно к генеральным планам городов федерального значения, которые являются документами территориального планирования данных субъектов Российской Федерации, часть 3 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливает, что они утверждаются

законодательными (представительными) органами городов федерального значения. Согласно Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» за ними же сохраняется право утверждения режимов и границы зон охраны объектов культурного наследия и требований к градостроительным регламентам; в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного значения такое утверждение осуществляется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 34). В частности, Законом Санкт-Петербурга от 12 июля 2007 года № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» решение данного вопроса отнесено к компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (пункт 1¹ статьи 3). Тем самым в рамках действующего федерального и регионального законодательного регулирования законодательные (представительные) органы городов федерального значения могут не только влиять на содержание правил землепользования и застройки, но и фактически в определенной части их устанавливать.

Кроме того, само по себе наделение высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения правомочием по утверждению правил землепользования и застройки, вопреки утверждению заявителя по настоящему делу, не исключает в качестве элементов механизма сдержек и противовесов во взаимоотношениях законодательных и исполнительных органов работу депутатов с населением, парламентские дискуссии и обсуждения, возможность законодательной (представительной) власти оказывать серьезное влияние на процедуру и содержание правил и осуществлять последующий контроль за исполнением данного акта, а следовательно, не может рассматриваться как несовместимое с конституционным принципом разделения властей.

При введении нового порядка утверждения правил землепользования и застройки для городов федерального значения федеральный законодатель сохранил в главе 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации в неизменном виде единую процедуру подготовки правил землепользования и застройки и внесения в них изменений, порядок установления территориальных зон и другие правила градостроительного зонирования применительно как к городам федерального значения, так и к остальным субъектам Российской Федерации, в которых право утверждения правил возложено на представительные органы местного самоуправления.

Существенная роль в этой процедуре отводится комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки (часть 6 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации). При этом законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения может быть гарантировано участие в работе комиссии представителей его законодательного (представительного) органа государственной власти. Так, согласно пункту 4 статьи 9 Градостроительного кодекса города Москвы в состав городской комиссии должны входить депутаты Московской городской Думы, а согласно статье 13 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 года № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» в число членов комиссии по решению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга включаются пять его депутатов. Кроме того, в соответствии с требованиями статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации при получении проекта правил землепользования и застройки уполномоченным органом в срок не позднее чем через десять дней со дня его получения принимается решение о проведении публичных слушаний по этому проекту; продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки, которые проводятся комиссией по землепользованию и застройке, составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня его опубликования.

Тем самым в процесс подготовки и утверждения правил землепользования и застройки, представляющий собой многоэтапную взаимосвязанную процедуру нормотворческой деятельности подзаконного уровня, вовлечены лица, выражающие как государственные, так и общественные интересы. Особенностью данной процедуры является использование такого общественного института, как публичные слушания, что предполагает учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности на соответствующей территории. В результате такого взаимодействия реализуется один из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности – участие в осуществлении градостроительной деятельности граждан и их объединений и обеспечение такого участия, притом что физические и юридические лица, не согласные с решением об утверждении правил землепользования и застройки, вправе оспорить его в судебном порядке (пункт 5 статьи 2 и пункт 4 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой правила землепользования и застройки субъектов Российской Федерации – городов федерального значения утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации, не препятствует их законодательным (представительным) органам при осуществлении законодательного регулирования градостроительной деятельности устанавливать в пределах своей компетенции в системе разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации и в пределах полномочий субъекта Российской Федерации нормы, влияющие на содержание правил землепользования и застройки, в том числе обязывающие вносить в данные правила изменения и дополнения. Данное регулирование, будучи обусловленным спецификой градостроительной деятельности на территории субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, преследует конституционно значимую цель и как таковое не

нарушает Конституцию Российской Федерации, в том числе закрепленные ею принципы равноправия субъектов Российской Федерации и разделения властей.

5. Согласно Конституции Российской Федерации принятие и изменение федеральных законов, будучи предметом ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «а»), относится к компетенции Государственной Думы, которую она реализует как в сфере ведения Российской Федерации, так и в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 76, части 1 и 2; статья 105, часть 1). При осуществлении своих законодательных полномочий Государственная Дума обязана соблюдать порядок принятия федеральных законов, причем не только прямо закрепленный статьями 104–108 Конституции Российской Федерации, но и вытекающий из иных ее положений, конкретизированных в Регламенте Государственной Думы, наличие которого рассматривается Конституцией Российской Федерации в качестве обязательного условия организации парламентской деятельности (статья 101, часть 4).

Соответственно, Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», как вносящий изменения в федеральные законы, регулирующие предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, должен был приниматься Государственной Думой в надлежащей процедуре.

5.1. Оценивая конституционность законодательных актов, регулирующих предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по порядку их принятия, в том числе в связи с несоблюдением

Государственной Думой требований Регламента Государственной Думы, выразившимся в несвоевременном направлении соответствующего законопроекта для представления отзывов в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в изменении концепции законопроекта во втором чтении, Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений пришел к следующим выводам:

установление, исходя из требований Конституции Российской Федерации, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции Российской Федерации порядка принятия законодательных актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа;

нарушение Государственной Думой процедурных правил, вытекающих из Конституции Российской Федерации, позволяет констатировать отход от ее требований. Вместе с тем для оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия принципиальное значение имеет нарушение тех процедурных правил, которые оказывают определяющее влияние на принятие решения, т.е. основаны непосредственно на предписаниях ее статей 104–108 либо закрепляют такие существенные условия порядка принятия федеральных законов, без соблюдения которых невозможно с достоверностью установить, отражает ли принятое решение действительную волю законодателя, а следовательно, и представляемого им многонационального народа России;

статьи 5 (часть 3) и 66 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, закрепляющие принципы федеративного устройства, основанного в том числе на разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71, 72 и 73), во взаимосвязи со статьями 15 и 76 Конституции Российской Федерации обосновывают

соответствующую иерархию законов в Российской Федерации. Из федеративной природы взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т.е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти;

из Конституции Российской Федерации, в частности ее статей 71 (пункт «а») и 76, не следует обязательность направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием, но, поскольку проекты федеральных законов вносятся именно в Государственную Думу и федеральные законы принимаются Государственной Думой (статья 104, часть 2; статья 105, часть 1, Конституции Российской Федерации), сама Государственная Дума вправе предусмотреть в своем Регламенте положения о направлении законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний. Соответствующие правила наряду с Регламентом Государственной Думы (статья 109, части вторая и пятая статьи 118, части первая, пятая, седьмая и восьмая статьи 119) содержит Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункты 1 и 4 статьи 26⁴);

требование о направлении субъектам Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения имеет целью достижение координации действий всех обладающих в силу Конституции Российской Федерации (статья 76, часть 2) соответствующими законодательными полномочиями органов государственной власти, тем более что федеративные отношения в силу своей природы не допускают

реализацию федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов в системе публичной власти.

Из приведенных правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П, от 20 июля 1999 года № 12-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 8-П, от 3 февраля 2009 года № 2-П, от 15 ноября 2012 года № 26-П и от 14 февраля 2013 года № 4-П, не вытекает, однако, безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить выраженные субъектами Российской Федерации пожелания, – проведение соответствующих процедур предполагает выяснение и обсуждение их мнения для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, а не получение одобрения законопроекта либо отдельных его положений.

5.2. В соответствии с Регламентом Государственной Думы проект федерального закона № 310190-6 (который впоследствии был принят как Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ), как относящегося к предметам совместного ведения, до его внесения на рассмотрение Государственной Думы и после принятия в первом чтении направлялся законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Поправка с предложением включить в законопроект статью 23 появилась в его тексте, который был подготовлен ко второму чтению и направление которого в субъекты Российской Федерации на этой стадии рассмотрения законопроектов Регламентом Государственной Думы не предусмотрено.

Таким образом, текст законопроекта, принятого в первом чтении, в процедуре внесения в него поправок был дополнен новой статьей, не объединенной с ним единой целью и при этом регулирующей вопросы, относящиеся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов,

что предполагает направление соответствующего законопроекта в субъекты Российской Федерации для согласования законодательных инициатив, затрагивающих их интересы, в контексте принципа равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5, части 1 и 4, Конституции Российской Федерации).

Это позволяет констатировать, что в данном случае имело место некоторое отступление от установленных Регламентом Государственной Думы правил принятия федеральных законов. В то же время, учитывая, что при обсуждении законопроекта во втором чтении каких-либо замечаний по поводу внесенной поправки депутатами сделано не было, Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что такое отступление – с точки зрения требований, непосредственно предусмотренных Конституцией Российской Федерации, – не оказало определяющего влияния на принятие депутатами Государственной Думы и одобрение членами Совета Федерации решения, которое отражает действительную волю Федерального Собрания. Также следует иметь в виду, что Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ за время своего действия в правовом пространстве Российской Федерации уже оказал регулирующее влияние на систему соответствующих правоотношений.

При таких обстоятельствах Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для признания статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не соответствующей Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не препятствует законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения при осуществлении законодательного регулирования градостроительной деятельности в пределах своей компетенции в системе разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации и в пределах компетенции субъекта Российской Федерации устанавливать нормы, влияющие на содержание правил землепользования и застройки, в том числе обязывающие вносить в данные правила изменения и дополнения.

2. Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для признания статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не соответствующей Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

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

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 10-П

**Мнение судьи Конституционного Суда
Российской Федерации Г.А.Гаджиева**

1. Мною разделяются содержащиеся в резолютивной части Постановления выводы о конституционности отдельных изменений Градостроительного кодекса Российской Федерации, внесенных оспариваемым Законодательным Собранием Санкт-Петербурга Федеральным законом в 2014 году.

Законотворческие процедуры, урегулированные в Регламенте Государственной Думы, различаются по степени их важности, и это различие учитывается в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» в правилах, определяющих допустимость запроса о проверке конституционности нормативных актов и пределы проверки при оценке соответствия этих актов Конституции Российской Федерации по порядку их принятия, опубликования и введения в действие (статьи 85 и 86). Конституционный Суд Российской Федерации вправе констатировать такое нарушение положений Конституции Российской Федерации, когда имеет место нарушение процедурных норм Регламента, которые воспроизводят конституционные положения, содержащиеся в ее статьях 104–108, или основаны на них. Иные положения Регламента, в том

числе воспроизводящие нормы меньшей юридической силы, содержащиеся в федеральных законах, не могут выступать в качестве конституционных «легал». При этом можно вспомнить о положении Конституции Российской Федерации, в силу которого органы государственной власти, включая Государственную Думу, обязаны соблюдать не только Конституцию Российской Федерации, но и законы (статья 15, часть 2). В каких-то случаях оно может послужить своего рода «линзой», сквозь которую можно признать неконституционными и нарушения регламентных норм, устанавливающих порядок направления законопроектов, принимаемых в сфере совместного ведения, субъектам Российской Федерации. В любом случае для принятия решения о признании неконституционности нормы в связи с нарушением порядка ее принятия необходимо учитывать степень, характер, масштаб такого нарушения.

Конституционный Суд Российской Федерации признал, что Государственной Думой допущено отступление от установленных правил принятия федеральных законов, но не счел нужным конкретизировать, в чем состоит это отступление. Полагаю, что между двумя точками спектра – безусловное соблюдение конституционных требований или наличие нарушения Конституции Российской Федерации по порядку принятия акта – существует множество правовых ситуаций («юридических оттенков»), которые необходимо описать более тщательно. В настоящем мнении ставится задача показать, в чем состояли допущенные отступления.

Наименование законопроекта (в его первоначальной редакции) подразумевало только внесение изменений в отдельные законодательные акты «в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора)». Пояснительная записка называла целью законопроекта «уточнение контрольных и надзорных полномочий ряда государственных органов, в том числе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полномочий по рассмотрению дел об административных

правонарушениях и составлению протоколов об административных правонарушениях». Следовательно, у органов государственной власти субъектов Российской Федерации (как и у самих депутатов, иных участников законодательного процесса, представителей общественности) не было оснований предположить, что данный проект, направлявшийся им после внесения в Государственную Думу и затем после одобрения его концепции в первом чтении, впоследствии будет включать оспариваемое положение, – а значит, не было возможности дать этому положению своевременную и аргументированную оценку. Несмотря на то что решение принять законопроект в первом чтении, представить поправки к законопроекту в тридцатидневный срок состоялось 25 октября 2013 года, а принятие законопроекта во втором чтении – 16 сентября 2014 года, т.е. спустя почти год, мнение представителей субъектов Российской Федерации не было запрошено в отсутствие к тому непреодолимых препятствий.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации отмечал ранее, что «применительно к акту, влияющему на конституционно-правовой статус субъектов права, концептуальным является определение круга субъектов, на которых он распространяется. Следовательно, по этому вопросу во втором чтении не должно приниматься иное, чем в первом, решение без возвращения к новому рассмотрению концепции акта» (Постановление от 5 июля 2001 года № 11-П). Конституционный Суд Российской Федерации также указывал, что в ходе законотворческого процесса «процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее участников» (Постановление от 23 апреля 2004 года № 8-П). Отступление со стороны федерального законодателя от этих требований, вытекающих из Конституции Российской Федерации, в той мере, в какой они нашли отражение в Регламенте Государственной Думы и Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не может быть признано нарушением Конституции Российской Федерации.

Федерации», способно вызвать неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемых положений Конституции Российской Федерации.

1.1. Конституция Российской Федерации и Регламент Государственной Думы не предъявляют дополнительных требований к законопроектам, вносящим изменения одновременно в кодифицированный и обычный законодательные акты. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации признает наличие «особой роли, которую выполняет в правовой системе Российской Федерации кодифицированный нормативный правовой акт, осуществляющий комплексное нормативное регулирование тех или иных отношений» (Постановление от 29 июня 2004 года № 13-П). Учитывая это обстоятельство, в 2014–2015 годах Регламент Государственной Думы дополнен положениями, позволяющими возвращать инициатору законопроект о внесении изменений в отдельные законодательные акты или содержащий самостоятельный предмет правового регулирования, если он одновременно предполагает изменение Бюджетного кодекса Российской Федерации и налогового законодательства, а также Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации (части 6–7 статьи 108). Несмотря на то что нормы градостроительно-правового характера рассредоточены по нормативным актам разной отраслевой принадлежности и разного вида (часть 1 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации), ядром этого регулирования является именно Градостроительный кодекс Российской Федерации, в непротиворечии с которым могут приниматься иные акты (части 2–4 статьи 3) и который комплексно регламентирует: полномочия органов публичной власти в области градостроительной деятельности, права и обязанности участников градостроительных правоотношений в сфере территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и эксплуатации объектов капитального строительства, особенности осуществления градостроительной деятельности в городах федерального

значения и иные базовые для всей отрасли вопросы. Поэтому есть основания полагать, что изменения этого акта составляют особый, самостоятельный предмет правового регулирования.

Конституционное законодательство не устанавливает универсальных требований к наименованию законопроекта (вне зависимости от вида изменяемых законодательных актов). Вместе с тем, как подчеркивается в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы от 18 ноября 2003 года № вн2-18/490), «наименование законопроекта отражает его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования...». Хотя это требование носит, скорее, утилитарный характер, а «неточности юридико-технического характера» не всегда ведут к неопределенности нормы и ее неконституционной интерпретации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2000 года № 5-П и др.), внесение изменений в основополагающий для рассматриваемой правовой отрасли кодифицированный акт отдельно позволило бы надлежаще отразить в их наименовании действительный предмет регулирования и тем самым обратить на них должное внимание всех участников законодательного процесса и общества в целом. Если бы указанные обстоятельства были учтены законодателем, то обсуждение концепции оспариваемого положения состоялось бы, в строгом соответствии с Регламентом, в первом чтении, а со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации могли быть получены отзывы.

1.2. Действующее законодательство не устанавливает обязанности разработки концепции каждого законопроекта, необходимости введения в его текст преамбулы и не определяет критериев полноты и качества пояснительной записки к законопроекту. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что «содержание понятия “внесение

законопроекта” – по смыслу Конституции Российской Федерации и с учетом презюмируемых ею добросовестности субъектов права законодательной инициативы и рациональности самого законодательного процесса – не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта», из чего следует «допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя» (Постановление от 29 ноября 2006 года № 9-П). Как уже указывалось мною ранее со ссылкой на позицию Федерального конституционного суда ФРГ, обычно отсутствие веского конституционно-правового обоснования вводимого законодателем ограничения не соответствует требованиям общего принципа равенства (см. мнение к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2016 года № 3-П), поскольку подрывает доверие граждан к государству и не позволяет достаточно точно оценить обоснованность, необходимость и соразмерность вводимого ограничения. В настоящем деле материалов законотворческого процесса, убедительно обосновывавших бы рассматриваемую поправку, Конституционному Суду Российской Федерации представлено не было (поэтому остается строить догадки о том, почему порядок утверждения правил землепользования и застройки в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе должен отличаться от порядка, существующего в Екатеринбурге или другом крупном городе).

В силу Регламента Государственной Думы при подготовке к первому чтению, по общему правилу, направляется заключение ответственного комитета (комитета-соисполнителя) с мотивированным обоснованием необходимости принятия или одобрения либо отклонения данного законопроекта и в обязательном порядке заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы о результатах правовой экспертизы проекта, а также ряд иных документов (статья 114). При подготовке же ко второму чтению направляется в том числе таблица поправок,

рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, а также – по поручению ответственного комитета – заключение Правового управления о результатах постатейной правовой и лингвистической экспертизы законопроекта (статья 122). По сведениям, размещенным в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности, в отношении оспариваемой нормы обоснованная позиция профильного комитета – по земельным отношениям и строительству – и Правового управления не была выражена. Не исключено, что в условиях ограниченного времени названные обстоятельства способны были воспрепятствовать объективной оценке депутатами правовой состоятельности и политической целесообразности такой поправки, которая могла бы составлять самостоятельный предмет регулирования.

2. Оспариваемые нормы, сами по себе имеющие сугубо компетенционный характер – перераспределяющие полномочия органов, относящихся к разным ветвям власти, опосредованно затрагивают права, гарантируемые каждому в качестве основных субъективных прав личности, и баланс таких прав, когда они имеют разнонаправленное действие (статья 17, часть 3; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), поскольку предусматриваемые в составе правил землепользования и застройки территориальные зоны и градостроительные регламенты, в неразрывном единстве с их общей частью, определяют технико-экономические показатели земельного участка, допустимые виды разрешенного использования земельных участков, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Вне всяких сомнений, утверждение (изменение) правил землепользования и застройки устанавливает рамки дозволенного распоряжения лицом своим имуществом, т.е. затрагивает интересы частных собственников и иных правообладателей в инвестировании своих средств в

земельные участки и объекты капитального строительства (статья 35, часть 2, Конституции Российской Федерации). В то же самое время оно влияет на возможность реализации гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав на жилище (статья 40, часть 1), на благоприятную окружающую среду (статьи 36 и 42), на доступ к культурным ценностям (статья 44, часть 2), на социальную защиту посредством развития системы социальных служб (статья 7, часть 2), на свободное передвижение и выбор места проживания (статья 27, часть 1), т.е. права всех жителей населенного пункта. То, что решения, принимаемые органами публичной власти в градостроительной сфере, в частности при осуществлении ими полномочий по комплексному социально-экономическому развитию территорий, затрагивают указанные и иные конституционные права, особенно в мегаполисах, принимая во внимание значительное число жителей и наличие объективных логистических и инфраструктурных проблем, признается самим Конституционным Судом Российской Федерации (Определение от 6 октября 2015 года № 2317-О). В качестве иллюстрации стоило бы напомнить историю с неудавшейся попыткой возведения делового квартала «Охта-центр» в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга, вызвавшей многочисленные судебные разбирательства, что подтверждает актуальный, а не гипотетический характер доводов, изложенных в запросе, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации.

Задача государственной власти в таких случаях – установить справедливый баланс противостоящих ценностей, при котором ни одному из защищаемых интересов не отдается безусловный приоритет, а действие одного права создает имманентные пределы для другого и который учитывает также охрану иных, общих для всех сторон ценностей, например таких, как поддержание исторических и культурных традиций, сохранение культурного наследия, охрана природной среды (статья 8 Устава Санкт-Петербурга). В этом случае возникает вопрос о правовых формах, в которых такие решения и такой баланс интересов могли бы получать свою

демократическую легитимацию, как того требует один из важнейших принципов законодательства о градостроительной деятельности – принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечения свободы такого участия (статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Конституционный принцип соразмерности (пропорциональности) постоянно наращивает свое влияние, являясь юридическим аналогом модели рационального выбора при принятии сложных правовых решений (в том числе при коллизии равнозначных конституционных прав). Сбалансированность принимаемого решения зависит и от способа (процедуры) его принятия, в котором финальная часть (утверждение правового акта) играет решающую роль: при балансировке основополагающих прав необходимо подробное обоснование того, почему предпочтение отдается одному праву или интересу (например, предпринимательским амбициям застройщика) перед другим (право на благоприятную среду обитания жителя мегаполиса). В этом проявляется действие конституционных принципов демократии и правового государства и, как следствие, обеспечивается принцип поддержания доверия граждан к действиям публичной власти. Особенную значимость сказанное приобретает тогда, когда решение принимается под воздействием лоббистских структур: государство вправе и должно ставить лоббистскую деятельность в правовые рамки, в том числе посредством изменения порядка утверждения тех или иных градостроительных актов, но не забывая при этом о прямом действии конституционных ценностей, высшая из которых – человек и его права (статья 2 Конституции Российской Федерации).

2.1. Подготовка проекта правил землепользования и застройки – вне зависимости от вида публично-территориального образования и от субъекта, утверждающего эти правила, – имеет в качестве своего неперемennого этапа проведение публичных слушаний. Не затрагивая вопрос о качестве правовых процедур, предусмотренных для проведения слушаний и учета их результата, поскольку это не является предметом настоящего дела, можно отметить

правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о природе этого института: «Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам» (Определение от 15 июля 2010 года № 931-О-О).

Иными словами, поскольку государственная власть не является абсолютно связанной итогами публичных слушаний (при том что в силу изложенного выше такие итоги всегда будут иметь достаточно противоречивый характер и не всегда достоверно отражать волю заинтересованных жителей), этот институт сегодня нельзя рассматривать в качестве механизма непосредственной демократии, посредством которого население могло бы прямо влиять на содержание правил землепользования и застройки. Хотя, представляя некоторую форму участия населения в управлении делами государства или местного сообщества (например, статья 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации)), это право все же находится «под зонтиком» статьи 32 Конституции Российской Федерации и, безусловно, подлежит судебной защите. Сказанное в большой степени относится и к другому правовому институту (предусмотренному для городов федерального значения), в силу которого муниципальные образования в лице органов местного самоуправления направляют свои предложения к проекту правил землепользования и застройки, проекту изменений правил землепользования и застройки в части определения территориальных зон и градостроительных регламентов на соответствующих территориях (часть 9 статьи 36 Градостроительного кодекса города Москвы и часть 3 статьи 12 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»). Хотя такие предложения призваны отражать совокупный интерес всего местного сообщества и предполагать при этом определенную правовую проработку, они в равной степени не связывают исполнительную власть.

Следовательно, такой формой легитимации может быть участие населения в управлении делами государства через своих представителей (статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации), т.е. через законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, избранные им и ему подотчетные. Видимо, резерв для этого существует и помимо непосредственного утверждения депутатами правил землепользования и застройки (например, за счет расширения их участия в специальных комиссиях по градостроительству и землепользованию, согласования проекта в профильных комитетах регионального парламента), однако использование этого потенциала находится уже в компетенции самих региональных законодателей.

2.2. Оспоренная норма по своему содержанию имеет целью изменить орган государственной власти в городах федерального значения – субъектах Российской Федерации, который уполномочен утверждать правила землепользования и застройки, с органа законодательного

(представительного) на орган исполнительный, поэтому возникает вопрос о том, как это изменение отразится на соблюдении режима законности, в том числе конституционной, утверждаемой статьей 15 Конституции Российской Федерации.

Происходит «понижение» юридического статуса правил землепользования и застройки в сравнении с имевшим место ранее (из ранга актов статутного характера перевод их в разряд подзаконных актов), а значит, перераспределение нормотворческих и контрольных компетенций между законодательным (представительным) и исполнительным органами власти. Очевидно, что, лишаясь возможности утверждать указанный документ, законодательный орган по меньшей мере лишается и возможности вносить в него изменения, актуализировать, поскольку, исходя из простой логики «кто уполномочен на большее, тот уполномочен и на меньшее», таким правом наделяется принимающий его орган – правительство субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 34 Градостроительного кодекса города Москвы и статья 12 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»). Можно предположить также, что в связи с изменением статуса правил землепользования и застройки с законодательного на подзаконный не обеспечивается более безусловный приоритет этого акта перед актами регионального правительства (в силу правил о подчинении нижестоящих по юридической силе актов вышестоящим), поскольку в случае возникновения коллизий действуют обычные правила «последующий акт отменяет предыдущие», а, кроме того, приоритетными признаются нормы того акта, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений. Иными словами, принятие важнейших градостроительных решений об использовании участков и строений на них может осуществляться в режиме «ручного управления».

Между тем, учитывая, что выбор органа, ответственного за утверждение того или иного акта, должен быть произведен от природы регулирования,

Конституционный Суд Российской Федерации указывал, например, что проекты планов и программ социально-экономического развития области, проекты схемы управления областью подлежат «по своей природе законодательному регулированию», что «соответствует принципу разделения властей и принципу самостоятельности органов законодательной власти, закрепленным в статье 10 Конституции Российской Федерации и конкретизированным в других ее статьях» (Постановление от 1 февраля 1996 года № 3-П). Такой выбор проистекает, как также подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, из «присущей природе законодательных актов стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм» (Постановление от 1 июля 2015 года № 18-П). Иными словами, в настоящем деле существенно ограничивается сфера контроля со стороны законодателя за исполнением устава субъекта Российской Федерации и законов и приведением в соответствие с ними нормативных актов иных органов государственной власти субъекта (статья 22 Закона города Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» и часть 5 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга).

Нельзя исключать и того, что положения правил землепользования и застройки (как в общей, текстуальной части, так и в приложении – преимущественно картографическом) могут стать предметом судебной проверки (согласно части 4 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации физические и юридические лица вправе оспорить решение об утверждении правил землепользования и застройки в судебном порядке). Такая проверка могла бы приобретать характер специализированного судебного контроля, что находит подтверждение в имеющейся судебной практике (например, Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 1 апреля 2005 года № 26-П, Постановление Уставного Суда Свердловской области от 23 сентября 2015 года и др.). Между тем принятие правил землепользования и

застройки в городах федерального значения в форме подзаконного акта (постановления правительства субъекта Российской Федерации) во всяком случае исключает возможность их оспаривания в Конституционном Суде Российской Федерации (из практики которого не следует возможность оспаривания иных актов субъектов Российской Федерации, кроме законодательных), притом что в Москве, вопреки статье 51 Устава города Москвы, орган конституционного (уставного) контроля не создан. Следовательно, оспариваемое законоположение косвенно исключает дополнительную гарантию судебной защиты прав граждан и их объединений, тем самым затрагивая положения статьи 46 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (часть 2).

2.3. Основной довод, который выдвигался некоторыми участниками конституционного судопроизводства, состоял в том, что в результате принятия обжалуемых поправок полномочия между законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации оказались уравновешены, учитывая, что за первыми остается полномочие по принятию генерального плана. Вместе с тем и ранее такое рассредоточение полномочий между ветвями власти имело место. Как указывается в литературе применительно к актам планирования вообще, «определенное в качестве правила разделение процедуры утверждения плана является разумным: разделение заслушивающих и утверждающих план органов должно, среди прочего, гарантировать, что все значимые для оценки плана точки зрения будут учтены и проверены» и также «может противостоять подозрению в договоренности между подающими заявку и дающими разрешение субъектами публичного управления».¹ Представляется, что именно это обстоятельство не было в полной мере учтено федеральным законодателем.

Кроме того, правила землепользования и застройки имеют своей целью создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного

¹ Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие / Пер. с нем. М.: Юрист, 2000. С. 451.

наследия (пункт 1 части 1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации) и одновременно создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (пункт 4 части 1 той же статьи). Эти цели, как видно, находятся в состоянии некоторой напряженности, поэтому в политике градостроительного регулирования неизбежно сочетание нескольких условных начал: статических и общих (фиксация существующего положения в отношении целой территориальной зоны и на продолжительную перспективу) – динамических и частных (внесение оперативных изменений в отношении определенных участков сообразно насущной необходимости). Выражением первого начала служит усложненный порядок разработки, публичного обсуждения и утверждения правил землепользования и застройки, в котором главенствующая роль отводилась представительному (законодательному) органу. Средством достижения второго начала сегодня служат такие специфические институты, как предоставление разрешений на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства, на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, которые относятся к полномочиям именно органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (статья 7 Градостроительного кодекса города Москвы и статья 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»).

Что же касается внесения изменений в принятые ранее правила землепользования и застройки, то оспариваемые поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации вроде бы призваны были обеспечить оперативность этого процесса. Этот довод также может быть поставлен под сомнение. Согласно части 3 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации внесение изменений в правила землепользования и застройки осуществляется в порядке, предусмотренном

его статьями 31 и 32, – иными словами, с соблюдением всех основных этапов и процедур, включая, безусловно, разработку поправок компетентным органом и проведение публичных слушаний на соответствующей территории. Так что основные издержки правотворческого процесса (как финансовые, организационные, так и временные) возникают не из самого утверждения правил землепользования и застройки, а, скорее, в связи с их разработкой и обсуждением. При этом законы в области градостроительной деятельности Москвы и Санкт-Петербурга не содержали ограничений периодичности, с которой возможно внесение изменений в правила землепользования и застройки представительными органами, как это предусмотрено в некоторых муниципальных образованиях (например, решение Совета депутатов Волосовского городского поселения Ленинградской области от 15 марта 2013 года № 204).

Таким образом, любые доводы о том, что утратившие силу нормы препятствовали своевременному рассмотрению вопроса об изменении правил землепользования и застройки в городах федерального значения законодательными органами (что является не только их правом, но и обязанностью), остаются предположением и нуждаются в дополнительной проверке. К сказанному остается добавить универсальную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (Постановление от 18 февраля 2000 года № 3-П и многие другие).

Исходя из изложенного, прихожу к следующим выводам. Поскольку в конституционном законодательстве отсутствуют ясно выраженные требования направлять субъектам Российской Федерации законопроекты, содержащие положения по предмету совместного ведения, появившиеся лишь на этапе подготовки ко второму чтению, то формально нет оснований признать порядок принятия оспариваемого Федерального закона нарушенным: в то же время мотивировочная часть Постановления

Конституционного Суда Российской Федерации должна включать ясную оценку такой ситуации и рекомендации в адрес законодателя в целях ее предупреждения в будущем. Учитывая связанность Конституционного Суда Российской Федерации избранным заявителем предметом обращения, направленного в порядке абстрактного нормоконтроля, недостаточно оснований и для признания оспариваемой нормы неконституционной по содержанию: вместе с тем в своем Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации вправе был в виде «попутно сказанного» (*obiter dictum*) указать на правовые формы, в которых, с учетом положений конституционного и градостроительного законодательства, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вправе расширить свое участие в подготовке и утверждении соответствующих правил.