



ИМЕНЕМ
РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

по делу о проверке конституционности Постановления Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222» в связи с жалобами граждан Ахмедова С.Ш. и Гасанова Ш.А.

город Махачкала

28 апреля 2022 года

Конституционный Суд Республики Дагестан в составе Председателя М.Х. Халитова, судей Р.М. Акутаева, М.Ш. Кадимовой,

с участием граждан Ахмедова С.Ш. и Гасанова Ш.А., представителя заявителей по доверенности Алигаджиева М.М., представителя Правительства Республики Дагестан Р.Х. Магомедэминова,

руководствуясь статьей 93 (часть 3) Конституции Республики Дагестан, частями второй и пятой статьи 3, частями первой, второй и третьей статьи 27, частью первой, пунктом 1 части второй статьи 34, статьей 65, частями первой и второй статьи 66, статьями 67, 68, 87, 88 и 91 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Постановления Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан С.Ш. Ахмедова и Ш.А. Гасанова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Дагестан оспариваемое заявителями нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.Ш. Кадимовой, объяснения представителя заявителей М.М. Алигаджиева, представителя Правительства Республики Дагестан Р.Х. Магомедэминова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Дагестан установил:

1. В Конституционный Суд Республики Дагестан обратились граждане С.Ш. Ахмедов и Ш.А. Гасанов с просьбой проверить конституционность Постановления Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222».

Из материалов дела следует, что вследствие затопления водохранилища Ирганайской ГЭС до отметки 547,0 метров в апреле 2008 года жилые дома заявителей вместе с земельными участками были затоплены, и они с семьями остались без постоянного места жительства, лишились своего жилья, земельных участков и другого имущества. Возмещения за причиненный ущерб заявители не получили по настоящее время.

По мнению заявителей, Постановление Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222», в соответствии с которым признаны утратившими силу пункты 3,4 и 12 Постановления Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222 «О мерах по вводу в эксплуатацию гидроагрегата № 1 Ирганайской ГЭС и выполнению мероприятий по зоне затопления», нарушает их конституционные права, предусмотренные статьями 3, 4, 15, 36, 41 Конституции Республики Дагестан, согласно которым в Республике Дагестан

признаются и защищаются права и свободы человека и гражданина; власть в Республике Дагестан осуществляет ее многонациональный народ непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; земля и другие природные ресурсы, могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных и муниципальных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения; каждый имеет право на жилище, никто не может быть произвольно лишен жилища.

В ходе судебного заседания представитель заявителей поддержал требования доверителей. Представитель Правительства Республики Дагестан указанные требования не поддержал, просил суд прекратить производство по делу, поскольку оспариваемым постановлением Правительства Республики Дагестан не нарушены конституционные права и свободы заявителей.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по настоящему делу является Постановление Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222».

2. В соответствии с Конституцией Республики Дагестан (статья 93, часть 3) и Законом Республики Дагестан от 2 февраля 2010 года № 8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан» (часть вторая статьи 3) Конституционный Суд Республики Дагестан по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет соответствие Конституции Республики Дагестан закона Республики Дагестан, нормативного правового акта Главы Республики Дагестан, Народного Собрания Республики Дагестан, Правительства Республики Дагестан, другого

органа исполнительной власти Республики Дагестан, устава муниципального образования, нормативного правового акта органа местного самоуправления, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

В соответствии с частями второй и третьей статьи 67 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» Конституционный Суд Республики Дагестан принимает решение по делу, оценивая, как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. Конституционный Суд Республики Дагестан принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении, и при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

В Конституции Республики Дагестан закреплено, что в Республике Дагестан права и свободы человека являются высшей ценностью и признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 3).

Согласно статье 4 Конституции Республики Дагестан власть в Республике Дагестан осуществляет ее многонациональный народ непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В Республике Дагестан земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 15 Конституции Республики Дагестан). Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для

государственных или муниципальных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (статья 36 Конституции Республики Дагестан).

В соответствии со статьей 41 Конституции Республики Дагестан каждый имеет право на жилище и никто не может быть произвольно его лишен. Органы государственной власти Республики Дагестан и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

3. Из материалов дела следует, что строительство Ирганайской ГЭС на реке Аварское Койсу в Унцукульском районе Республики Дагестан осуществлялось в соответствии с техническим проектом, утвержденным приказом Министерства энергетики и электрификации СССР от 12 мая 1982 года № 46 ПС.

Постановлением Совета Министров СССР от 02 февраля 1976 года было утверждено Положение о порядке проведения мероприятий по подготовке зон затопления водохранилищ в связи со строительством гидроэлектростанций и водохранилищ, в соответствии с которым предусматривалось, что на территории будущих водохранилищ не допускается строительство новых и реконструкция существующих строений и сооружений (пункт 7).

В соответствии с распоряжением Правительства Республики Дагестан от 31 декабря 1996 года № 521-р были изъяты и предоставлены дирекции Ирганайской ГЭС 1805,37 га земель на территории поселений Аракани, Ирганай, Майданское, Унцукуль Унцукульского района и Кудутль Гергебельского района Республики Дагестан.

Постановлением Правительства Республики Дагестан № 222 от 23 ноября 1998 года в связи с тем, что, по мнению специалистов, при отметке 535 метров с двумя гидроагрегатами мощностью по 200 МГВт каждый реализуется 90% проектной мощности Ирганайского гидроузла, и, принимая во внимание, что затраты на достижение отметки водохранилища 547 метров многократно превышают возможный экономический эффект, определено установить

окончательный вариант создания гидроузла с отметкой НПУ - 535 метров и отметкой форсированного подпорного уровня (далее - ФПУ) - 538 метров.

Постановлением Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 пункты 3, 4 и 12 Постановления Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 г. № 222 «О мерах по вводу в эксплуатацию гидроагрегата № 1 Ирганайской ГЭС и выполнения мероприятий по зоне затопления» признаны утратившими силу.

28 апреля 2008 года комиссия по приемке водохранилища Ирганайской ГЭС составила акт по приемке водохранилища для наполнения до отметки НПУ 547 метров. Согласно указанному акту работы по подготовке ложа водохранилища до отметки НПУ – 547 метров были выполнены в полном объеме и в соответствии с утвержденной проектно-сметной документацией. Однако следует отметить, что акт по приемке водохранилища был принят с замечаниями Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Дагестан, Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Дагестан, Администрации Унцукульского района и других членов комиссии. В них отмечалось, что не завершено переселение населения из зоны затопления Ирганайского водохранилища, строительство переселенческих сел Н. Ирганай, Майданское, Новый Унцукуль и их благоустройство (строительство водопроводов, канализационных сетей, очистных сооружений, электрификация, размещение твердых бытовых отходов), не проведены мероприятия по сносу жилых домов, строений, зданий и других инженерных сооружений, санитарная очистка ложа водохранилища, вырубка и выкорчевка деревьев, вывозка плодородного слоя почвы затопляемых садов, не выделена территория под организацию водоохранной зоны водохранилища, не выплачена стоимость упущенной выгоды населению, у которых изъяты земельные участки, не решен вопрос потерь сельхозугодий, в том числе и пастбищ. Несмотря на это Ирганайская ГЭС была введена в эксплуатацию.

4. По смыслу части 1 статьи 21 Федерального закона «Об электроэнергетике» № 35-ФЗ определение порядка и условий строительства и финансирования объектов электроэнергетики является полномочием органов государственной власти Российской Федерации.

Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов содержатся в Водном Кодексе Российской Федерации и других федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации водные объекты, включая водохранилища, находятся в собственности Российской Федерации.

Согласно пункту 5.14 стандарта организации «СТО 70238424.27.140.036-2009 Гидроэлектростанции. Водоохранилища ГЭС. Основные правила проектирования и строительства. Нормы и требования», разработанного в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», подготовка водохранилища должна осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2001 года № 714, утвердившим Положение о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и финансирования за счет средств федерального бюджета, Ирганайская ГЭС была включена в этот перечень.

Из изложенного вытекает, что Ирганайская ГЭС и ее водохранилище являются объектами федеральной собственности и, следовательно, нормативно-правовое сопровождение ее строительства, введения в эксплуатацию, дальнейшего ее функционирования, в том числе определения уровня НПУ, относится к компетенции федеральных органов власти и управления и финансирование всех мероприятий, связанных со строительством ГЭС и подготовкой зоны затопления водохранилища должны производиться из средств федерального бюджета. Данный вывод также обоснован Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 года

№ 796 «О федеральной целевой программе «Энергоэффективная экономика на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года», которым утверждена программа, за счет которых федеральный бюджет начал финансировать мероприятия по подготовке зон затопления водохранилищ, строящихся гидроэлектростанций, в том числе Ирганайской. В последующем финансирование осуществлялось на основании распоряжений Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 207-р, от 21 января 2003 года № 81-р, от 13 января 2004 года № 37-р, от 07 февраля 2005 года № 131-р, от 07 января 2006 года № 140-р, от 04 декабря 2007 года № 1737-р и других.

5. Изучив материалы дела, Конституционный Суд приходит к выводу о том, что устанавливая уровень НПУ на отметке 535 метров (Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 г. № 222 «О мерах по вводу в эксплуатацию гидроагрегата № 1 Ирганайской ГЭС и выполнения мероприятий по зоне затопления») Правительство Республики Дагестан вышло за пределы своих полномочий. Такое решение не являлось легитимным и не могло иметь юридической силы. Признание в последующем утратившими силу положений указанного Постановления, в части установления уровня НПУ водохранилища, Постановлением Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222», явилось исправлением ранее допущенной ошибки.

Уровень НПУ водохранилища – это позиция, определяемая при разработке и утверждении технической части проекта гидроэлектростанции и ее изменения возможны только с соблюдением целого ряда процедур, предусмотренных нормативными правовыми актами, соответствующей государственной экспертизы и последующего утверждения уполномоченным органом.

Как следует из письма Председателя Правления ОАО «ГидроОГК» В.Ю. Синюгина от 25 октября 2007 года, адресованного Председателю Правительства Республики Дагестан Ш.М. Зайналову, а также ответа АО «Ленгидропроект» на запрос Конституционного Суда Республики

Дагестан, в установленном порядке в технический проект сооружения водохранилища изменения по снижению уровня НПУ не вносились.

Таким образом, оспариваемое заявителями Постановление Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222» не может быть признано противоречащим Конституции Республики Дагестан, как нормативный правовой акт, примененный в конкретном деле граждан Ахмедова С.Ш. и Гасанова Ш.А., поскольку ни пункты 3, 4 и 12 Постановления Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 г. № 222, ни Постановление Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222», признавшее указанные пункты утратившими силу, не содержат норм, препятствующих возмещению ущерба, причиненного вследствие затопления их имущества.

Напротив, пункт 4 Постановления Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 г. № 222 предусматривал положение о том, что, несмотря на снижение НПУ Ирганайского гидроузла до отметки 535 метров, все мероприятия по переселению населения и выплате компенсаций за сносимые жилые дома, строения и сооружения должны были быть выполнены в объеме утвержденного технического проекта на сооружение гидроузла с отметкой НПУ - 547 метров и ФПУ - 548 метров с учетом фактического прироста населения.

Проблемы, связанные с несвоевременным возмещением причиненного ущерба, являются следствием несоблюдения уполномоченными федеральными органами предписаний нормативных положений, в первую очередь, Конституции Российской Федерации (статья 35), прямо предусматривающей, что отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения, а также иных федеральных законов и нормативных актов Правительства Российской Федерации.

Федерации, в которых определен порядок изъятия земель для государственных нужд и ответственные за соблюдение установленного порядка структуры.

Поскольку Ирганайская ГЭС и ее водохранилище находятся в федеральной собственности, то ответственность за соблюдение установленного порядка при изъятии имущества для нужд Российской Федерации возложена на федеральные органы. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть ответственными за решение тех или иных вопросов федерального уровня в случае передачи им в установленном порядке федеральных полномочий в какой-то конкретной сфере, с одновременной передачей финансовых средств на их реализацию.

Вопросы определения подлежащих изъятию для государственных нужд земель и иного имущества, ее оценки, заключения соответствующих соглашений или получения судебных решений о принудительном изъятии и равноценного возмещения должны были быть произведены соответствующими федеральными органами в период с начала строительства Ирганайской ГЭС до принятия решения об изъятии земель и предоставлении их для строительства водохранилища и объектов гидроузла (Распоряжение Правительства Республики Дагестан от 31 декабря 1996 года № 521-р).

Из представленных в Конституционный Суд Республики Дагестан заявителями, Правительством Республики Дагестан и другими органами материалов, следует, что несоблюдение требований законодательства при изъятии земельных участков для строительства Ирганайской ГЭС и все последующие действия по оценке изымаемого имущества и возмещению ущерба происходили без соблюдения законодательства и привели к нарушениям конституционных прав значительного количества граждан, продолжающимся по настоящее время.

Как отмечалось в одном из многочисленных Протоколов совещания у высшего должностного лица Республики Дагестан «О сложившейся ситуации по переселению граждан из зоны затопления водохранилища Ирганайской ГЭС»: «В 2007 году Администрацией муниципального образования «Унцукульский

район» были составлены дополнительные списки переселенцев в количестве 1058 семей, не вошедших в списки 2003 года, из них 576 семей включены в список по решениям судов».

Указанные списки многократно перепроверялись и специально созданной для этих целей Распоряжением Правительства Республики Дагестан от 14 мая 2010 года № 108-р комиссией, органами прокуратуры и министерства внутренних дел. Тем не менее, гражданам, включенным в списки даже по вступившим в законную силу решениям судов, которые обязательны для всех, компенсации не выплачены. Правительство Республики Дагестан неоднократно представляет указанные списки (последний актуализированный вариант направлен в 2021 году), но федеральные ведомства возвращают их с замечаниями, просят уточнить, не знают какому из федеральных органов поручить произвести выплаты.

Нормативные правовые акты, на основании которых производилось изъятие земельных участков, определение порядка возмещения ущерба не обжалованы и поэтому не могут быть проверены Конституционным Судом Республики Дагестан на соответствие Конституции Республики Дагестан в рамках настоящего дела. Однако это не освобождает Правительство Республики Дагестан от обязанности более настойчиво и компетентно добиваться практического решения вопросов возмещения ущерба в связи со строительством Ирганайского гидроузла.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 3 статьи 41, частью первой статьи 72, статьями 87 и 88 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», Конституционный Суд Республики Дагестан

постановил:

1. Признать Постановление Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222» не противоречащим Конституции Республики Дагестан, поскольку оно не содержит

норм, препятствующих возмещению ущерба, причиненного гражданам Ахмедову С.Ш. и Гасанову Ш.А. вследствие изъятия у них земельных участков и иного имущества для возведения Ирганайского гидроузла.

2. Признание Постановления Правительства Республики Дагестан от 08 апреля 2008 года № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Республики Дагестан от 23 ноября 1998 года № 222» не противоречащим Конституции Республики Дагестан не освобождает органы исполнительной власти Республики Дагестан от необходимости в целях устранения нарушенных конституционных прав значительного количества граждан добиться справедливого и безотлагательного решения вопросов возмещения ущерба, причиненного при строительстве Ирганайского гидроузла.

3. Настоящее Постановление окончательно, обжалованию не подлежит, не может быть пересмотрено иным судом, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 71 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» настоящее Постановление подлежит опубликованию в газете «Дагестанская правда» и в «Собрании законодательства Республики Дагестан».



Конституционный Суд
Республики Дагестан

№ 12-П