



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Боева Алексея Георгиевича, Лапковской Ольги Васильевны, Листрового Андрея Николаевича и Уланова Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав абзацем третьим части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Красноярского края «О внесении изменений в Закон края «Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск» и постановлением Совета Администрации Красноярского края «Об объединении населенных пунктов»

город Москва

3 октября 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Л.М.Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалоб граждан А.Г.Боева, О.В.Лапковской, А.Н.Листрового и В.И.Уланова,

у с т а н о в и л :

1. Постановлением Совета Администрации Красноярского края от 29 ноября 2004 года № 298-П «Об объединении населенных пунктов» на основании статьи 10 Закона Красноярского края «Об административно-территориальном устройстве в Красноярском крае» объединены в один населенный пункт, как фактически слившиеся между собой, города Кайеркан, Норильск и Талнах, за укрупненным населенным пунктом сохранено наименование «город Норильск», а из данных учета населенных пунктов Красноярского края исключены населенные пункты «город Кайеркан» и «город Талнах». Кроме того, Законом Красноярского края от 10 декабря 2004 года № 12-2694 Закон Красноярского края от 27 декабря 2000 года «Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск» переименован в Закон Красноярского края «Об установлении границ муниципального образования город Норильск» и в него внесены изменения, обусловленные ликвидацией населенных пунктов – города Кайеркан и города Талнах.

Решением Красноярского краевого суда от 11 марта 2005 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2005 года, было отказано в удовлетворении заявлений граждан А.Н.Листрового и В.И.Уланова о признании названных нормативных актов Красноярского края противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению. Суд пришел к выводу, что эти акты нарушений прав граждан на местное самоуправление не повлекли, поскольку приняты в пределах компетенции субъекта Российской Федерации по вопросам административно-территориального устройства, установленные ранее границы единого муниципального образования (города Норильска) не изменили, сами же города Кайеркан и Талнах муниципальными образованиями не являются с 2001 года (решения городского Совета единого муниципального образования «город Норильск» от 26 декабря 2000 года № 621 и № 622).

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане А.Г.Боев, О.В.Лапковская, А.Н.Листровой и В.И.Уланов – жители городов Талнах и Кайеркан оспаривают конституционность абзаца третьего части 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащего определение понятия «городское поселение», а также Закона Красноярского края «О внесении изменений в Закон края «Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск» и постановления Совета Администрации Красноярского края «Об объединении населенных пунктов».

Заявители утверждают, что упразднением административно-территориальных единиц – городов Кайеркан и Талнах без учета мнения населения этих населенных пунктов нарушено их право на осуществление местного самоуправления и самостоятельность местного самоуправления, и просят признать положения абзаца третьего части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и названных нормативных актов Красноярского края противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 55 и 131.

2. Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, является выражением власти народа, обеспечивает самостоятельное решение населением в пределах своих полномочий вопросов местного значения, осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (статья 3, части 2 и 3; статья 12; статья 130, часть 1; статья 131, части 1 и 2).

В соответствии с этими конституционными предписаниями, а также со статьей 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации,

относящей установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 13); изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (часть 2 статьи 13).

Определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, к ведению субъектов Российской Федерации и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта Российской Федерации; при этом территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением; определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления; наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации

конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления; любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него (постановления от 24 января 1997 года № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»; от 3 ноября 1997 года № 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; от 30 ноября 2000 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области и др.).

Истолковывая нормы Конституции Российской Федерации и федерального законодательства о гарантиях учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, Конституционный Суд Российской Федерации выразил следующую правовую позицию: учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; к ним могут относиться решения представительных органов местного самоуправления по принятию и изменению своих уставов, которыми, в частности, устанавливается территориальная основа местного самоуправления и, соответственно, определяется состав территорий муниципальных образований; в случаях же изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум (Постановление от 24 января 1997 года №

1-П, Определение от 13 июля 2000 года № 195-О по запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности пункта 68 статьи 40 Закона Московской области «О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований»).

Названные решения Конституционного Суда Российской Федерации, а следовательно, и сформулированные в них правовые позиции сохраняют свою силу и в соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если примененным или подлежащим применению в конкретном деле законом затрагиваются его конституционные права и свободы (статьи 96 и 97); Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права, воздерживаясь от установления и исследования фактических обстоятельств (части третья и четвертая статьи 3). Соответственно, он не вправе проверять законность и обоснованность решений по конкретным делам, в которых были применены или подлежали применению оспариваемые нормативные положения.

3.1. Заявители утверждают, что в нарушение требований статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации изменение на основании оспариваемых ими нормативных правовых актов Красноярского края границ города Норильска было осуществлено без учета мнения населения объединяемых с ним городов Кайеркан и Талнах.

Между тем выводы о соблюдении или несоблюдении требований статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации при изменении территории муниципального образования, равно как и о самом факте изменения этой территории в каждом конкретном случае могут быть сделаны

только на основании исследования всего комплекса фактических обстоятельств, от установления которых Конституционный Суд Российской Федерации обязан воздерживаться во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, применяющих закон (Определение от 13 июля 2000 года № 195-О).

В данном случае фактические обстоятельства, которые свидетельствовали бы о нарушениях статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации при объединении трех городов Красноярского края, два из которых, Кайеркан и Талнах, не являлись муниципальными образованиями с 2001 года (были упразднены как внутригородские муниципальные образования по решению городского Совета единого муниципального образования «город Норильск» от 26 декабря 2000 года № 622), подлежали установлению и исследованию судами общей юрисдикции в рамках рассмотрения дела по заявлению граждан А.Н.Листрового и В.И.Уланова.

Следовательно, в процессе конституционного судопроизводства вопрос об оценке указанных обстоятельств, который, по сути, и ставится заявителями перед Конституционным Судом Российской Федерации, не может быть разрешен. Иное не согласуется с полномочиями Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 (часть 4) и пункте 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», поскольку Конституционный Суд Российской Федерации, не будучи судом надзорной инстанции, не вправе проверять вынесенное по конкретному делу судебное решение. Данная правовая позиция была изложена Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 17 июля 2006 года № 137-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике».

3.2. Конституция Российской Федерации, ее статья 131 (часть 1), определяя территориальные формы осуществления местного самоуправления (городские поселения, сельские поселения, другие территории), в качестве критериев такого определения непосредственно использует наличие населения на территории, на которой осуществляется местное самоуправление, и принадлежность территории к городской или сельской местности.

Осуществляя нормативное регулирование перехода к новой системе территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации, федеральный законодатель конкретизирует содержание его ключевых, системообразующих понятий, таких как «поселение», «городское поселение» и др., что является одной из гарантий права граждан на местное самоуправление в Российской Федерации (статья 12 Конституции Российской Федерации).

Абзац третий части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий, что для целей данного Федерального закона используется понятие «городское поселение» – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, подлежит применению во взаимосвязи с иными нормами данного Федерального закона в рамках установленных им общих принципов организации местного самоуправления и сам по себе не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителей.

4. Таким образом, жалобы граждан А.Г.Боева, О.В.Лапковской, А.Н.Листрового и В.И.Уланова не отвечают требованиям, с которыми Конституция Российской Федерации и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» связывают возможность осуществления конституционного судопроизводства по обращениям граждан, и потому не могут быть приняты Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалоб граждан Боева Алексея Георгиевича, Лапковской Ольги Васильевны, Листрового Андрея Николаевича и Уланова Владимира Ивановича, поскольку они не отвечают требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, и поскольку разрешение поставленных заявителями вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным жалобам окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

Судья-секретарь  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

Ю.М.Данилов