



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Москва

10 апреля 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи А.Я.Сливы, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

установил:

1. В запросе группы депутатов Государственной Думы оспаривается конституционность отдельных положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". По мнению заявителей, эти положения не соответствуют статьям 3 (часть 2), 12, 18, 71 (пункт "в"), 130 и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Как следует из содержания запроса, предметом обращения являются вопросы о понятиях местного самоуправления и муниципального образования, о праве граждан на осуществление местного самоуправления, о формах прямого волеизъявления граждан и других формах осуществления местного самоуправления, которые неоднократно рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации - в делах о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти Удмуртской Республики" (Постановление от 24 января 1997 года № 1-П), пункта 1 статьи 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (Постановление от 3 ноября 1997 года № 15-П), статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" (Постановление от 15 января 1998 года № 3-П), отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П), пункта 3 статьи 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Постановление от 16 октября 1997 года № 14-П), отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" (Постановление от 2 апреля 2002 года № 7-П), а также по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми" (Определение от 11 июня 1999 года № 105-О).

Указанные решения, в которых дана оценка конституционности соответствующих нормативных положений, опубликованы в порядке, установленном статьей 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Эти решения и изложенные в них правовые позиции сохраняют свою силу и в соответствии со статьей 125 (часть 6) Конституции

Российской Федерации и статьей 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" обязательны для федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации, для всех правоприменительных органов и должностных лиц в Российской Федерации.

2. Местное самоуправление, как следует из статей 3 (часть 2) и 12 Конституции Российской Федерации, является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации; любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него; возможность же полного упразднения местного самоуправления на той или иной территории противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении на всей территории Российской Федерации местного самоуправления как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Деление территории субъекта Российской Федерации на муниципальные образования осуществляется самим субъектом Российской Федерации; при этом определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению, позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовать решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти (Постановления от 24 января 1997 года № 1-П, от 15 января 1998 года № 3-П и от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Закрепляя порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований, законодатель субъекта Российской Федерации должен учитывать, что реализация предписания Конституции Российской Федерации, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, не может быть поставлена в зависимость от усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, поэтому не соответствуют Конституции Российской Федерации нормативные положения, допускающие интерпретацию содержащихся в них критериев создания муниципальных образований в качестве условий, вопреки волеизъявлению населения ограничивающих выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Конституционный Суд Российской Федерации отнес к условиям, которые препятствуют такому выбору, в частности, требование о наличии материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов местного самоуправления. Из этого же исходит и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", по смыслу статьи 61 которого собственность и финансы не обязательно должны иметься в наличии на момент создания муниципального образования, - они должны быть обеспечены соответствующей территорией после того, как она стала муниципальным образованием. Население же, используя институты непосредственной демократии, может добиваться, чтобы определенное территориальное образование стало территорией, на которой осуществляется местное самоуправление, т.е. муниципальным образованием.

3. Из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 2 апреля 2002 года № 7-П, следует, что население муниципального образования как субъект права на самостоятельное осуществление муниципальной власти (статья 3, часть 2; статьи 12 и 130, часть 2, Конституции Российской Федерации) вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления (статья 133 Конституции Российской Федерации), в различных не противоречащих закону формах. Одной из таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных главой IV Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", является территориальное общественное самоуправление, порядок организации и осуществления которого определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (пункт 1 статьи 27).

Общие принципы организации местного самоуправления относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункт "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации) и в силу статьи 76 (часть 2) устанавливаются федеральным законом, а более подробное регулирование, в том числе по вопросам территориального общественного самоуправления, в части, не затрагивающей самостоятельность населения в определении структуры органов местного

самоуправления (статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации), осуществляется актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также уставами и иными нормативными актами муниципальных образований.

При этом в силу статьи 71 (пункта "в") Конституции Российской Федерации, согласно которой регулирование прав и свобод находится в ведении Российской Федерации, в системной связи с другими положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего статьями 2 и 18, по смыслу которых фактически все регулятивные полномочия органов публичной власти в той или иной мере связаны с правами и свободами, и статьей 55 (часть 3), согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом, недопустимо установление законами субъектов Российской Федерации иных, помимо предусмотренных федеральным законом, ограничительных условий реализации прав и свобод (при том, что возможно установление дополнительных гарантий), т.е. субъект Российской Федерации вправе принимать законы о территориальном общественном самоуправлении, но не вправе создавать препятствия для его осуществления.

Требование о недопустимости ограничительного регулирования территориального общественного самоуправления распространяется и на нормативные акты самих муниципальных образований, в том числе регулирующие порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, которое, хотя и является элементом системы местного самоуправления, имеет свои законные интересы, подлежащие защите от каких бы то ни было ограничений, в том числе со стороны муниципального образования.

4. Таким образом, ответ на поставленные заявителями вопросы уже дан Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу решениях. Законодатель же, как это следует из приведенных правовых позиций, избирая на основе соответствующих положений Конституции Российской Федерации тот или иной вариант регулирования конкретных институтов местного самоуправления, обязан исходить из конституционно-правовых критериев, выявленных Конституционным Судом Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы, поскольку по предмету рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации ранее приняты решения, сохраняющие свою силу, и поскольку разрешение поставленных заявителями вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно.
2. Определение по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов