



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Москва

16 октября 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Д.Зорькина, судей М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.О.Лучина, В.И.Олейника, О.С.Хохряковой,

с участием представителя Народного Хурала Республики Бурятия А.Д.Карнышева, представителя Совета Федерации Федерального Собрания Ю.А.Тимохова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе нормы.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.И.Олейника, объяснения представителей сторон, выступления эксперта и приглашенных в заседание представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Пункт 3 статьи 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает, что:

в случае установленных судом нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может обратиться в соответствующий суд (верховный суд республики, краевой, областной или городской (города федерального значения) суд, суд автономной области, суд автономного округа) за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации

Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования;

заключение суда о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; прекращение полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и одновременное назначение новых выборов осуществляются законом субъекта Российской Федерации.

По мнению заявителя, установленная данными положениями возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления нарушает самостоятельность органов местного самоуправления, в том числе в решении вопросов ответственности и досрочного прекращения полномочий их выборных должностных лиц, позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации вмешиваться в функционирование местного самоуправления и потому противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 12, 130, в соответствии с которыми органы местного самоуправления, как особая разновидность осуществления власти народом, не входят в систему органов государственной власти и предназначены для самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Кроме того, в заседании Конституционного Суда Российской Федерации представитель заявителя выдвинул дополнительные основания, по которым, на его взгляд, приведенные положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, а именно:

установленный в оспариваемых положениях порядок (механизм) досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления имеет чисто процедурный характер и не относится к общим принципам организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, находящимся согласно статье 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов; следовательно, такого рода процедуры должны в соответствии со статьей 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации определяться не федеральным законом, а законом субъекта Российской Федерации;

неправомерно унифицировано регулирование ответственности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; предусмотренная оспариваемыми положениями единая процедура досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления не может быть применена к муниципальным образованиям разных уровней, она нарушает самостоятельность органов местного самоуправления в вопросе об ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления и поэтому противоречит статьям 12 и 130 Конституции Российской Федерации;

вопрос о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации и иным нормативным правовым актам должен решаться конституционным судом республики, а не верховным судом республики, поскольку в судах общей юрисдикции предусмотренная оспариваемыми положениями судебная процедура не обеспечена процессуально, в частности гражданско-процессуальное законодательство не знает такого акта, как заключение верховного суда республики; данная процедура не согласуется с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 12, 72 (пункты "к" и "н" части 1), 76 (часть 4) и 130;

решение о прекращении полномочий органов и выборных должностных лиц местного самоуправления является индивидуальным правоприменительным актом и вследствие этого не может быть облечено в форму закона.

2. Конституция Российской Федерации закрепляет самостоятельность местного самоуправления и его органов: народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, часть 2); органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12); местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 130, часть 1); структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (статья 131, часть 1). Однако эти положения о

самостоятельности органов местного самоуправления нельзя рассматривать в отрыве от других конституционных установлений.

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. По смыслу ее статей 130, 131, 132 и 133, Конституцией Российской Федерации и законом устанавливаются права и обязанности местного самоуправления. Согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 66 (части 1 и 2), 76, 130, 131, 132, 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам.

Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий - при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, - само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления.

Таким образом, установленная рассматриваемым Федеральным законом возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации.

3. Возможность досрочного прекращения полномочий - один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации). По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации). Следовательно, федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Порядок осуществления этой меры, то есть процедура (процесс), в результате которой только и возможно применение соответствующей санкции (досрочное прекращение полномочий), также включает элементы принципиального характера, которые в данном случае урегулированы в рассматриваемом Федеральном законе (наличие установленных судом нарушений как основание возбуждения вопроса о досрочном прекращении полномочий; обязательный круг субъектов, решающих такой вопрос; необходимость судебной процедуры; наделение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации правом принимать окончательное решение на основе заключения соответствующего суда и др.). В целом процедура (процесс) - судебный порядок решения вопроса, по сути, является принципом, выражает существо оспариваемой нормы, ее глубинное содержание. Как таковая (включая необходимость участия федерального суда как беспристрастного арбитра в решении возникшего конфликта между представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления) она во многом предопределяет уровень защищенности конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления.

Вместе с тем ряд общественных отношений, связанных с применением данной меры ответственности (в том числе с основаниями ее применения), остается неурегулированным, и поэтому в силу статей 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации законодатель субъекта Российской Федерации в этой части вправе осуществить собственное

правовое регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

4. По мнению представителя заявителя, муниципальные образования имеют многоуровневый характер, в связи с чем недопустимо установление федеральным законодателем единого порядка досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления разного уровня и требуется различное регулирование их ответственности. При этом он ссылается на статьи 12 и 130 Конституции Российской Федерации. Однако Конституция Российской Федерации и рассматриваемый Федеральный закон не предусматривают различий в правовом статусе муниципальных образований. Муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями. Между ними нет отношений подчиненности, и, следовательно, органы одних муниципальных образований не вправе применять санкции в отношении органов и должностных лиц других муниципальных образований. Поэтому установленный федеральным законодателем единый порядок досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации.

Доводы об унифицированности регулирования ответственности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления также нельзя признать основательными. В действительности унифицирован лишь общий принцип, что не нарушает Конституции Российской Федерации, а в рамках этого общего принципа порядок осуществления ответственности может быть конкретизирован законом субъекта Российской Федерации.

Положения пункта 3 статьи 49 рассматриваемого Федерального закона не ограничивают инициативу и самостоятельность органов местного самоуправления в вопросе об ответственности должностных лиц местного самоуправления. Статья 49 предусматривает возможность применения законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, при наличии достаточных к тому оснований, лишь одной, конкретной меры ответственности (указанной в данной статье), что не препятствует органу местного самоуправления в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативными актами муниципального образования привлекать выборных должностных лиц к ответственности за совершенные ими правонарушения, не говоря уже о возможной политической ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления, их ответственности за некомпетентные действия и т.п.

5. Представитель заявителя указывает на недостаточную процессуально-правовую обеспеченность институтов, предусмотренных пунктом 3 статьи 49 рассматриваемого Федерального закона. Однако данный вопрос (в том числе если речь идет о возможных пробелах в процессуальном законодательстве) не связан с вопросом о соответствии оспариваемых положений Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 12, 72 (пункты "к" и "н" части 1), 76 (часть 4) и 130, на которые ссылается представитель заявителя.

По его мнению, вопрос о том, соответствует или не соответствует деятельность органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации и иным перечисленным в пункте 3 статьи 49 рассматриваемого Федерального закона нормативным правовым актам, должен быть отнесен к компетенции конституционного суда республики. Однако в компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, определенную частью 1 статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года "О судебной системе Российской Федерации", не входит решение вопросов, которые регулируются оспариваемыми положениями. Названный Федеральный конституционный закон никем не оспорен и является действующим. Следовательно, в соответствии со статьей 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации при регулировании данных вопросов не могут ему противоречить.

6. Представитель заявителя усматривает неконституционность оспариваемых положений и в том, что прекращение полномочий органа или выборного должностного лица местного самоуправления и одновременное назначение новых выборов осуществляются законом субъекта Российской Федерации. Однако из Конституции Российской Федерации не следует, что такое решение не может быть принято в форме закона. Кроме того, положение о возможности прекращения полномочий законом субъекта Российской Федерации является особой гарантией прав местного самоуправления: в отличие от иных видов решений (в том числе постановлений) закон принимается в более усложненной процедуре (обязательные стадии законодательного процесса); закон подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти, и, следовательно, прекращение полномочий должно быть результатом согласия законодательной и исполнительной

власти субъекта Российской Федерации или, по крайней мере, решения его законодательного органа, принятого квалифицированным большинством голосов. Поэтому предписание пункта 3 статьи 49 рассматриваемого Федерального закона о необходимости принятия соответствующего решения в форме закона не противоречит Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать пункт 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Республики Бурятия. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.Т.Ведерников
Ю.М.Данилов
В.О.Лучин
В.И.Олейник
О.С.Хохрякова