



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"

город Москва

24 января 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г.Морщаковой, судей Э.М.Аметистова, М.В.Баглая, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации: М.А.Митюкова - представителя Президента Российской Федерации, А.Н.Мальцева, М.И.Пискотина и С.А.Попова - представителей группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, А.Н.Ведерникова и С.Б.Крюковой - представителей группы граждан города Ижевска, обратившихся с жалобой; представителей Государственного Совета Удмуртской Республики как стороны, принявшей оспариваемый акт, - А.А.Волкова, А.С.Борзенкова и В.В.Лазарева,

руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" пункта 1 и пунктом 3 части первой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике".

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Президента Российской Федерации и группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, а также жалоба группы граждан, проживающих в городе Ижевске, на нарушение их конституционного права на осуществление местного самоуправления.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителями положения названного Закона Конституции Российской Федерации.

Учитывая, что запросы и жалоба касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д.Зорькина, объяснения представителей сторон, показания свидетелей А.И.Салтыкова и Н.Д.Шатровой, выступления приглашенных в заседание: А.Я.Сливы - полномочного представителя Президента Российской Федерации в Совете Федерации, А.Г.Воронина - заместителя Министра Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, Н.И.Морозовой - начальника отдела по надзору за законностью

правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, М.Г.Шарцэ - консультанта аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Законом Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города), определенных статьей 74 Конституции Удмуртской Республики, а также районов в городах (абзац 5 части первой статьи 2); при этом сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов считаются территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление (часть четвертая статьи 7).

Стороны, направившие запросы в Конституционный Суд Российской Федерации, считают, что данные положения Закона Удмуртской Республики, а также производные от них и конкретизирующие их положения статей 2 (части вторая и третья), 6, 8, 9, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 21 и главы IV "Заключительные и переходные положения", определяющие порядок формирования, полномочия и организацию работы представительных и исполнительных органов государственной власти района, города, района в городе, выходят за рамки компетенции субъектов Российской Федерации, которые не вправе создавать представительные и исполнительные органы государственной власти в городах, районах, а могут создавать лишь структурные подразделения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; нарушают право граждан на осуществление местного самоуправления, закрепленное в статьях 130, 131, 132, 133 Конституции Российской Федерации; ограничивают распространение местного самоуправления на территориях, определенных статьей 131 Конституции Российской Федерации; лишают местное самоуправление в районах и городах гарантий, установленных Конституцией Удмуртской Республики и законодательством Удмуртской Республики; противоречат требованиям Конституции Российской Федерации, определившей, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Кроме того, по мнению Президента Российской Федерации, часть третья статьи 1 оспариваемого Закона, в соответствии с которой Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике, не соответствует Конституции Российской Федерации с точки зрения закрепленных в ней принципа разделения властей (статья 10) и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1).

В статье 1 Закона Удмуртской Республики от 19 ноября 1996 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" часть четвертая статьи 7 оспариваемого Закона изложена в новой редакции: "Вопросы организации и деятельности местного самоуправления в Удмуртской Республике регулируются Законом Удмуртской Республики "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике" и иными законодательными актами". Однако положение, содержащееся в части четвертой статьи 7, о том, что "территориями муниципальных образований в Удмуртской Республике, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, являются сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов", было воспроизведено в Законе Удмуртской Республики от 28 мая 1996 года "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике", в его статье 1 (часть вторая). Оно не изменено и в связи с принятием Закона Удмуртской Республики от 19 ноября 1996 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Удмуртской Республики "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике". Таким образом, данное положение как таковое не утратило силу и продолжает действовать. Кроме того, в обращениях ставится вопрос о нарушении этим положением конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления. Вследствие этого не может быть удовлетворено ходатайство представителей Государственного Совета Удмуртской Республики о том, чтобы на основании части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 7 (часть четвертая) оспариваемого Закона, было прекращено.

2. В рассматриваемом Законе предусмотрено, что он определяет систему органов

государственной власти в Удмуртской Республике в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Удмуртской Республики и Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики (преамбула); государственная власть в Удмуртской Республике осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики (статья 1, часть первая).

Согласно Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11, часть 2). При этом система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1).

Оспариваемое положение части третьей статьи 1 Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", в соответствии с которым Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике, не может рассматриваться в отрыве от названных положений преамбулы и части первой статьи 1 Закона. Поэтому часть третья статьи 1 рассматриваемого Закона соответствует Конституции Российской Федерации.

3. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации). Статья 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации предусматривает, что 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. Однако федеральный законодатель до сих пор не урегулировал вопрос об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, как это предусмотрено статьями 72 (пункт "н" части 1), 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

В таком случае до урегулирования данного вопроса федеральным законодателем республика вправе сама осуществить собственное правовое регулирование по указанному предмету совместного ведения, а также установить свою систему органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и теми общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации.

4. Из статей 5 (часть 3), 11 (часть 2), 66 (часть 1), 67 (часть 1), 72 (пункт "н" части 1), 73, 76, 77, 78 Конституции Российской Федерации следует, что входящая в состав Российской Федерации республика (государство) осуществляет принадлежащую ей власть на всей своей территории и для осуществления этой власти сама устанавливает систему представительных и исполнительных органов государственной власти.

Из статей 11 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что Конституция Российской Федерации не содержит ни исчерпывающего перечня органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, ни ограничения этого перечня лишь высшими органами государственной власти субъекта.

Поэтому система органов государственной власти Удмуртской Республики как субъекта Российской Федерации может включать в себя как высшие органы власти, так и территориальные органы, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных административно-территориальным устройством Удмуртской Республики.

Территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса республики (государства) в качестве субъекта Российской Федерации.

Из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в статьях 1 (часть 1), 11 (часть 2), главе 3 "Федеративное устройство" (в том числе в статьях 66 (часть 1), 71, 72, 73, 76, 77) Конституции Российской Федерации, вытекает, что в ведении Российской Федерации

находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, - их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве Удмуртская Республика вправе решить сама, причем по своей природе он имеет конституционное значение. В Конституции Удмуртской Республики этот вопрос урегулирован в статье 67 (пункт "б" части 2), а также в статьях 74 и 75 главы IV "Административно-территориальное устройство". В статье 74 перечислены районы и города республиканского подчинения, которые непосредственно входят в состав Удмуртской Республики в качестве ее административно-территориальных единиц.

Территориальные единицы иного уровня, а именно: город районного подчинения, другие городские и сельские поселения в районах, а также прочие городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в городах республиканского значения, не имеют такого статуса. Поэтому не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти таких территориальных единиц. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Таким образом, не соответствует Конституции Российской Федерации статья 2 (абзац 5 части первой, части вторая и третья) оспариваемого Закона в части, касающейся создания представительных и исполнительных органов власти района в городе и города, которые согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики не обладают статусом административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики, так как входят в нее через другие административно-территориальные единицы.

По тем же основаниям не соответствуют Конституции Российской Федерации положения статей 2 (части вторая и третья), 6, 8, 9, 12 (часть первая), 13 (пункт "в"), 16 (часть четвертая), 18, 19 (часть первая), 20, 21 (части третья, пятая, шестая), главы IV (пункты 2 и 4) оспариваемого Закона, регламентирующие статус представительных и исполнительных органов государственной власти района в городе и города, входящего в район (то есть города районного подчинения), их должностных лиц.

При этом следует учитывать, что согласно статье 77 (часть 2) Конституции Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. К этой системе в указанных пределах относятся и органы исполнительной власти в районах и городах республиканского значения.

Однако такие органы и их должностные лица могут действовать только в сфере компетенции указанных органов государственной власти, в том числе районов, городов республиканского подчинения, и не могут ущемлять самостоятельность местного самоуправления, его органов и вторгаться в сферу их компетенции. Поэтому часть восьмая статьи 21 рассматриваемого Закона, согласно которой в сельские поселения и поселки районным Советом депутатов по представлению главы администрации назначаются "управляющие сельсоветами и поселками", не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку ущемляет самостоятельность местного самоуправления и его органов в вопросах их собственной компетенции и по буквальному смыслу ведет к созданию самостоятельных органов государственной власти таких поселений.

5. В соответствии со статьей 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

По смыслу статьи 131 (часть 1) в ее связи со статьями 12 и 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно, под свою ответственность), а не вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти.

Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, - с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, - может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Район, непосредственно входящий в состав республики, может включать в себя ряд городских и сельских поселений, каждое из которых согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации имеет право быть муниципальным образованием и наделяется всеми правами, предусмотренными ее статьями 130, 131, 132. При таких обстоятельствах обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право вопреки статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а напротив, отдаляло бы их от него.

Учитывая соотношение вопросов местного значения и вопросов государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, республика вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, приравняв их к районам, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом Конституцией Удмуртской Республики. В таком случае муниципальными образованиями могут стать части города, его районы и т.д.

Решение данного вопроса не находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и не подпадает под правило статьи 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации, согласно которому к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится установление общих принципов организации местного самоуправления.

Поэтому Удмуртская Республика сама вправе решить этот вопрос с тем условием, чтобы при этом население городских, сельских поселений и других территорий не было лишено конституционного права на осуществление местного самоуправления, то есть права на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Из вышеизложенного вытекает, что содержащееся в части четвертой статьи 7 оспариваемого Закона положение, согласно которому территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, являются сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 130, 131, постольку, поскольку данное положение исключает создание муниципальных образований иных поселений (город в районе, район в городе и т. д.), не имеющих согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статуса административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики.

6. Статьей 7 (часть четвертая) и взаимосвязанным с ней пунктом 2 главы IV "Заключительные и переходные положения" оспариваемого Закона изменен перечень видов самоуправляющихся территорий (муниципальных образований), из которого исключены самоуправляющиеся территориальные единицы определенного типа, а именно районы и города, согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики имеющие статус административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики.

Однако, предусматривая изменение уровня муниципальных образований, законодатель Удмуртской Республики должен был учесть, что ранее в соответствии с Законом Удмуртской Республики от 27 января 1994 года "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике" районы и города республиканского подчинения уже были наделены статусом муниципального образования и в них сформированы выборные и другие органы местного самоуправления. Статус и полномочия этих органов определяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации законом, который вправе принять Удмуртская Республика. Но реализация этого статуса и этих полномочий осуществляется посредством волеизъявления граждан, которые проживают на соответствующих самоуправляющихся территориях и которые посредством выборов сформировали выборные органы муниципальных образований на конкретный срок, тем самым реализовав гарантированное им Конституцией Российской Федерации право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (статья 32, часть 2), осуществлять местное самоуправление путем выборов, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2).

Государственный Совет как законодательный орган Удмуртской Республики, предусматривая указанное выше изменение видов самоуправляющихся территорий (районов и городов республиканского подчинения), не вправе без учета мнения населения соответствующих самоуправляющихся территорий прекратить сроки полномочий уже избранных и действующих представительного и исполнительного органов местного самоуправления. Без такого учета мнения населения нормами закона, в соответствии с которыми районы и города республиканского

подчинения перестают быть самоуправляющимися единицами, был неправомерно прекращен срок полномочий представительных и исполнительных органов местного самоуправления, и тем самым было нарушено закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Кроме того, поскольку проводимое изменение связано с изменением границ самоуправляющихся территорий, была также нарушена статья 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Отсюда следует, что полномочия органов самоуправления районов и городов республиканского подчинения не могли быть прекращены досрочно без учета мнения населения на основаниях и в формах, предусмотренных законами Удмуртской Республики, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации. В данном случае, когда были проведены выборы в соответствующие органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум. Референдум во всяком случае должен быть проведен по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. Если такое требование не заявляется, для досрочного прекращения полномочий достаточно решения соответствующих выборных органов местного самоуправления.

Таким образом, часть четвертая статьи 7 и пункт 2 главы IV оспариваемого Закона не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 130 (часть 2), 131 (часть 2), постольку, поскольку в случае создания органов государственной власти районов, городов республиканского подчинения и соответствующего преобразования видов (форм) самоуправления полномочия органов самоуправления районов и городов, имеющих согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статус административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики, не могут быть прекращены досрочно без учета мнения населения на основаниях и в формах, предусмотренных законами Удмуртской Республики, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

На переходный период до преобразования органов местного самоуправления района, города, с учетом мнения населения, существующим муниципальным органам могут быть посредством закона переданы отдельные полномочия, которыми наделяются вновь образуемые органы государственной власти. Такая передача допустима по смыслу статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Однако при этом органы местного самоуправления как таковые не могут быть преобразованы в органы государственной власти, поскольку в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и, следовательно, осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Таким образом, оспоренная в запросе глава IV "Заключительные и переходные положения" рассматриваемого Закона не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статье 12, в той мере, в какой органы самоуправления района, города фактически включаются в систему органов государственной власти, а именно поскольку данные положения предусматривают: создание объединенных Советов депутатов на переходный период (пункт 2, абзац 1); превращение глав администраций муниципальных образований в государственных должностных лиц, а также их назначение и освобождение от должности органами государственной власти Удмуртской Республики (пункт 2, абзац 2).

7. В запросе Президента оспариваются статья 8 (часть вторая), а также статья 21 (части вторая, седьмая) и находящаяся с ней во взаимосвязи статья 13 (пункт "к") Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике".

Согласно статье 21 данного Закона глава администрации района, города назначается и освобождается от должности Президиумом Государственного Совета Удмуртской Республики по представлению Председателя Правительства Удмуртской Республики и согласованию с Советом депутатов района, города (часть вторая); заместители главы администрации назначаются на сессии соответствующего представительного органа по представлению главы администрации по согласованию с Правительством Удмуртской Республики (часть седьмая); в соответствии со статьей 13 (пункт "к") к ведению Совета депутатов относится согласование кандидатуры на должность главы администрации, ходатайство об освобождении главы администрации от занимаемой должности. Статьей 8 (часть вторая) Закона предусмотрено, что органы государственной власти Удмуртской Республики вправе отменить акты Советов депутатов района, города и администрации района,

города, принятые с превышением их полномочий или нарушающие права и свободы граждан, а также не имеющие достаточного финансового, материально-технического обеспечения.

Создаваемые в Удмуртской Республике органы государственной власти на уровне районов, городов, имеющих статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав Удмуртской Республики, по своему статусу и полномочиям, по характеру формирования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти.

Глава администрации возглавляет администрацию района, города, которая является исполнительным органом государственной власти соответствующей административно-территориальной единицы. Глава администрации, равно как и его заместители являются должностными лицами самостоятельного исполнительного органа государственной власти именно данной административно-территориальной единицы, а не должностными лицами структурного подразделения вышестоящего (республиканского) органа власти. В соответствии со статьями 5 (часть 3) и 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе принципов разделения властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня и их самостоятельности в пределах их полномочий. Поэтому назначение и освобождение от должности главы администрации и его заместителей не может быть отнесено к компетенции органов государственной власти Удмуртской Республики, как несовместимое с указанными положениями.

Вследствие этого указанные выше положение части второй статьи 21 и находящееся во взаимосвязи с ним положение статьи 13 (пункт "к") оспариваемого Закона не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3) и 10.

В части второй статьи 8 Закона предусмотрено, что органы государственной власти Удмуртской Республики вправе отменить акты Советов депутатов района, города и администрации района, города, принятые с превышением их полномочий или нарушающие права и свободы граждан, а также не имеющие достаточного финансового, материально-технического обеспечения.

Поскольку данная норма в силу своей неопределенности допускает возможность отмены такого рода актов представительных и исполнительных органов государственной власти района, города органами государственной власти Удмуртской Республики с нарушением установленных в Российской Федерации принципов разделения властей, разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, она не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3), 10, 11, 118.

8. Согласно Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (статья 96, часть первая), и жалоба допустима, если закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон (статья 97, пункт 2).

Из материалов настоящего дела, рассмотренного Конституционным Судом Российской Федерации, следует, что коллективная жалоба группы граждан, проживающих в городе Ижевске, связана с применением рассматриваемого Закона по конкретному делу не всех этих граждан, а лишь гражданки С.Б.Крюковой, обратившейся в суд общей юрисдикции в связи с нарушением ее прав рассматриваемым Законом. Таким образом, в производстве по настоящему делу Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает фактически не коллективную, а лишь индивидуальную жалобу гражданки С.Б.Крюковой.

Имевшее место применение обжалуемого Закона в названном конкретном деле затрагивает конституционные права и свободы гражданина Российской Федерации, а именно право избирать в органы местного самоуправления, закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации и конкретизированное ее статьей 130 (часть 2), согласно которой местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. В связи с вопросом о нарушении указанного права индивидуальная жалоба как таковая рассмотрена в данном производстве и по существу разрешена при проверке

конституционности оспариваемого Закона. Производство же по названной коллективной жалобе подлежит прекращению на основании пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 86, 87, 99, 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать содержащееся в части третьей статьи 1 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" положение о том, что Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике, во взаимосвязи с преамбулой и частью первой статьи 1 названного Закона, соответствующим Конституции Российской Федерации.

2. Признать содержащееся в абзаце 5 части первой статьи 2 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской республике" положение, согласно которому предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (районов и городов), определенных статьей 74 Конституции Удмуртской Республики, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

3. Признать содержащееся в абзаце 5 части первой, в частях второй и третьей статьи 2 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской республике" положение, согласно которому предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти таких городских поселений (район в городе и город, входящий в район), которые не имеют согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статуса административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 66 (часть 1), 72 (пункт "н" части 1), 77 (часть 1), 130 (часть 1).

Признать по тем же основаниям не соответствующими Конституции Российской Федерации положения статей 2 (части вторая и третья), 6, 8, 9, 12 (часть первая), 13 (пункт "в"), 16 (часть четвертая), 18, 19 (часть первая), 20, 21 (части третья, пятая, шестая), а также пунктов 2 и 4 главы IV "Заключительные и переходные положения" Закона, которые регламентируют статус представительных и исполнительных органов государственной власти района в городе и города, входящего в район, и их должностных лиц и являются производными от содержащегося в статье 2 (часть первая, абзац 5) положения, предусматривающего образование представительных и исполнительных органов государственной власти района в городе и города, входящего в район (то есть города районного подчинения).

Признать часть восьмую статьи 21 Закона, согласно которой в сельские поселения и поселки районным Советом депутатов по представлению главы администрации назначаются "управляющие сельсоветами и поселками", не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 12 и 130 (часть 1).

4. Признать содержащееся в части четвертой статьи 7 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" положение, согласно которому территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, являются сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 и 131, постольку, поскольку данное положение исключает создание муниципальных образований иных поселений (город в районе, район в городе и т.п.), не имеющих согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статуса административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики.

5. Признать часть четвертую статьи 7 и пункт 2 главы IV Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 130 (часть 2), 131 (часть 2), постольку, поскольку в случае создания органов государственной власти районов, городов республиканского подчинения и соответствующего преобразования видов муниципальных образований полномочия органов самоуправления районов и городов, имеющих согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статус административно-территориальных единиц, входящих в

состав Удмуртской Республики, не могут быть прекращены досрочно без учета мнения населения на основаниях и в формах, предусмотренных законами Удмуртской Республики, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Наиболее адекватной формой учета мнения населения при таких обстоятельствах является референдум. Такой референдум во всяком случае должен быть проведен по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. Если требование не заявляется, то для досрочного прекращения полномочий достаточно решения соответствующих выборных органов местного самоуправления.

6. Признать часть вторую статьи 8 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3), 10, 11, 118, поскольку она в силу своей неопределенности допускает возможность отмены актов представительных и исполнительных органов государственной власти района, города органами государственной власти Удмуртской Республики с нарушением установленных в Российской Федерации принципа разделения властей, разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий между органами государственной власти.

7. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3), 10, положение части второй статьи 21 Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" о том, что глава администрации района, города назначается и освобождается от должности Президиумом Государственного Совета Удмуртской Республики по представлению Председателя Правительства Удмуртской Республики и согласованию с Советом депутатов района, города; взаимосвязанные с этим положение статьи 13 (пункт "к") о том, что к ведению Совета депутатов относится согласование кандидатуры на должность главы администрации, ходатайство об освобождении главы администрации от занимаемой должности, и положение части седьмой статьи 21, в соответствии с которым заместители главы администрации назначаются по согласованию с Правительством Удмуртской Республики.

8. Признать положения главы IV Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статье 12, в той мере, в какой органы самоуправления района, города фактически включаются в систему органов государственной власти, а именно поскольку данные положения предусматривают: создание объединенных Советов депутатов на переходный период (пункт 2, абзац 1); превращение глав администраций муниципальных образований в государственных должностных лиц, а также их назначение и освобождение от должности органами государственной власти Удмуртской Республики (пункт 2, абзац 2).

9. 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.

10. 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 Удмуртской Республики. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Заместитель Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации
Т.Г.Морщакова

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
М.В.Баглай
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
В.Д.Зорькин

А.Л.Кононов
Н.В.Селезнев
В.Г.Стрекозов
О.И.Тиунов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 1-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.А. ГАДЖИЕВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ЗАКОНА УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ОТ 17 АПРЕЛЯ 1996 ГОДА
"О СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ"

1. Конституционный Суд Российской Федерации в качестве критерия конституционного контроля вправе руководствоваться только Конституцией Российской Федерации и не может руководствоваться Конституцией Удмуртской Республики.

В статье 74 Конституции Удмуртской Республики перечислены районы и города республиканского подчинения, которые непосредственно входят в состав Удмуртской Республики в качестве ее административно - территориальных единиц. Однако из этого положения не следует вывод о том, что на этом уровне, в частности в городах республиканского подчинения, не могут быть созданы городские органы местного самоуправления. Конституция Российской Федерации при решении вопроса о том, на каких территориях население обладает конституционным правом на осуществление местного самоуправления, исходит из концепции естественных поселений. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях (часть 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации). Таким образом, не субъективное мнение законодательных органов субъектов Российской Федерации (в том числе - и конституционного законодателя), а объективно сложившиеся поселения являются тем конституционно значимым критерием определения территории местного самоуправления, которым обязан руководствоваться Конституционный Суд Российской Федерации.

Нельзя в основу концепции решения Конституционного Суда класть ст. 74 Конституции Удмуртской Республики и потому, что в соответствии со статьей 108 Конституции Удмуртской Республики правовой основой организации местного самоуправления в Удмуртской Республике являются Конституция Российской Федерации и федеральный закон об общих принципах организации системы местного самоуправления. Таким законом является Федеральный закон от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в преамбуле которого закреплено, что он устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Вопрос о том, являются ли города, районы территориями местного самоуправления, решен положительно в статье 12 данного Закона, и тем самым подтверждено, что он имеет характер общего принципа организации местного самоуправления. Поскольку в соответствии с пунктом "н" части первой ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и по этому вопросу уже принят федеральный закон, в силу части второй ст. 76 Конституции Российской Федерации, Закон Удмуртской Республики, устанавливая территорию местного самоуправления, не может противоречить федеральному закону, принятому в сфере совместного ведения.

Поэтому положение части 4 ст. 7 Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", устанавливающее, что города и районы не могут быть территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, не соответствует части 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации.

2. Закон "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" не учитывает, что он принят в условиях уже функционирующего на основе законодательства республики местного самоуправления, и в том числе на уровне городов и районов. Следовательно, для перехода от прежних правовых норм о местном самоуправлении к новым необходимо переходный период. Действие прежних правовых норм должно сохраняться на период срока полномочий избранных населением органов местного самоуправления городов и районов Удмуртской Республики, то есть положения старого, утратившего силу Закона "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике" должны применяться в отношении выбранных в 1994 году органов местного самоуправления. Только

ультраактивность старого закона позволяет обеспечить соблюдение конституционного права на осуществление местного самоуправления. Иной характер действия Закона "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", когда он распространяется на уже существующее местное самоуправление городов, районов, т.е. немедленное действие этого Закона, противоречит идее правовой государственности и принципу демократии, закрепленному в части первой ст. 1 Конституции Российской Федерации.

Следовательно, часть 4 ст. 7 и пункт 2 главы IV Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" необходимо признать не соответствующими Конституции Российской Федерации не по одному основанию, выраженному в пункте 5 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу словами "досрочно без учета мнения населения", а по двум самостоятельным основаниям: 1) досрочно, т.е. без учета необходимости ультраактивного действия прежнего Закона "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике" и 2) без учета мнения населения. Мое несогласие с пунктом 5 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу обусловлено, таким образом, отсутствием а) запятой после слова "досрочно" и б) ссылки на часть 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.В. ВИТРУКА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ЗАКОНА УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ОТ 17 АПРЕЛЯ 1996 ГОДА
"О СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ"**

1. Многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть непосредственно (референдум, выборы), а также через органы государственной власти и местного самоуправления (статья 3 Конституции Российской Федерации, статья 3 Конституции Удмуртской Республики). Государственная власть и местное самоуправление находятся в единстве, их противопоставление неправомерно.

Отношения публичной власти регулируются, как известно, по правилам не частного (гражданского) права, а исходя из принципов и правил публичного (конституционного) права.

Нормы конституционного права в форме Конституции и законов Российской Федерации, конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации осуществляют в ряду других функцию учреждения государства в целом, его природы и символов, федеративного и административно - территориального устройства, системы органов государственной власти и местного самоуправления и т.д. Учреждающий характер Конституции и законов определяется публичным характером государства, действующим властно - обязывающим способом по отношению к гражданам и другим субъектам права. Права Удмуртской Республики (государства) как субъекта Российской Федерации по учреждению и реорганизации органов государственной власти и местного самоуправления проистекают не из частного права, основанного на договоре, формальном равенстве сторон, а из публичного права, основанного на власти и подчинении.

Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках административно - территориальных единиц и муниципальных образований проистекают не от воли населения указанных территориальных образований, а от воли народа, выраженной и закрепленной в Конституции и законе. Отсюда следует, что граждане отдельных территориальных образований не могут ликвидировать местное самоуправление на этих территориях, равно как не могут противодействовать созданию и функционированию органов государственной власти на указанных территориях вопреки воле народа, выраженной в законе.

Конституция Российской Федерации в главе 2 "Права и свободы человека и гражданина" не закрепляет право граждан на создание местного самоуправления. Она весьма осторожно формулирует право населения в сфере местного самоуправления в статьях, непосредственно посвященных местному самоуправлению (ч. 2 статьи 130, статья 131). В них говорится о праве на осуществление местного самоуправления. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля населения, которое имеет право лишь участвовать в осуществлении местного самоуправления.

2. Определение уровней, на которых создаются либо органы государственной власти, либо органы местного самоуправления (параллелизма здесь не должно быть), составляет исключительную компетенцию Удмуртской Республики в лице ее Государственного Совета - представительного, законодательного органа Удмуртской Республики. Определение таких уровней, равно как и моделей взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, может быть различным и зависит не только от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации, но и от конкретной ситуации в них, от целей по решению вопросов государственного и сугубо местного

значения. Рассматриваемый Закон Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" продиктован самой жизнью, потребностями повышения управляемости сложнейшими процессами социально - экономического, политического и духовного развития республики в целях обеспечения социальных, экономических, культурных и других прав и законных интересов граждан, всего населения республики. Естественно, решение такого рода задач государственного строительства, местного самоуправления не должно идти вразрез с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации.

3. Признав не противоречащим Конституции Российской Федерации создание представительных и исполнительных органов государственной власти в районах и городах республиканского значения, перечисленных в статье 74 Конституции Удмуртской Республики, неправомерно ставить создание и функционирование указанных органов государственной власти в зависимость от истечения срока полномочий органов местного самоуправления этого уровня.

Как известно, досрочное прекращение полномочий представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления не всегда зависит от воли населения соответствующих территорий, оно возможно в случае их самороспуска или на основании Конституции или закона.

Закон Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" имеет учреждающий характер и выражает суверенитет народа и государства. Условием его осуществления не может быть истечение срока полномочий представительных органов местного самоуправления. В ином случае вообще невозможно проводить какие-либо реформы в государственном строительстве и местном самоуправлении путем принятия новых законов до истечения сроков полномочий соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4. Из текста статей 130 - 133 Конституции Российской Федерации не вытекает, что изменение системы местного самоуправления в сочетании с системой органов государственной власти, следовательно, принятие оспариваемого Закона Удмуртской Республики и его действие, должно быть обязательно поставлено в зависимость от учета мнения населения соответствующих муниципальных образований, тем более в форме референдума. Об учете мнения населения говорится лишь в статье 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации: "Изменение границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий". С изданием оспариваемого Закона Удмуртской Республики произошло не изменение границ муниципальных образований (их слияние, разъединение и т.п.), а установление нового уровня муниципальных образований в условиях создания органов государственной власти районов и городов республиканского значения, что в наибольшей мере отвечало природе местного самоуправления, а именно его приближенности к населению для решения вопросов местного значения.

В открытом заседании Конституционного Суда Российской Федерации фактические данные об учете мнения населения (как в целом по республике, так и по отдельным муниципальным образованиям) не устанавливались. Представители стороны, издавшей оспариваемый Закон Удмуртской Республики, заявили, что мнение населения Удмуртской Республики было учтено Государственным Советом Удмуртской Республики на основе обсуждения опубликованного в средствах массовой информации (в печати, на телевидении, радио) проекта Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", обобщения обращений и предложений граждан, депутатов. Проект названного Закона обсуждался на собраниях, сходах, в самих органах местного самоуправления. Возражений заявителей, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации, относительно указанных данных об учете мнения населения не последовало, кроме заявления гражданки С.Б. Крюковой, которая полагала лишь такой учет мнения недостаточным.

Согласно ч. 3 статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Споры о недопустимости тех или иных форм учета мнения населения, о его недостаточности должны решаться в судах общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства.

5. Реорганизация системы органов государственной власти и местного самоуправления в Удмуртской Республике осуществлена не произвольно, а на основании Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" и Закона Удмуртской Республики "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике". Конституция Российской Федерации не требует согласия населения на такую реорганизацию отдельных муниципальных образований до истечения срока полномочий органов местного самоуправления этого муниципального образования, тем более в форме референдума. Не говоря о целесообразности проведения референдума, когда переходный период занимает не более 1 - 1,5 лет, следует иметь в виду, что референдум проводится не просто для учета мнения населения. Референдум - это

императивное решение населения, выраженное его ответом "да" или "нет" на поставленный вопрос.

Учет мнения населения и последствия результатов референдума - далеко не равнозначные явления. Их смешение может привести к ситуации, когда действие закона может быть заблокировано в конкретном муниципальном образовании до истечения срока полномочий его представительного органа. Это противоречит публичной природе государственной власти, принципам обязательности законов, принятых представительным (законодательным) органом государственной власти Удмуртской Республики, на всей ее территории, их верховенства в случае расхождения с положениями федеральных законов по предметам исключительного ведения субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями частей 4 и 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

6. Вопрос о сроках полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления относится к исключительному ведению Удмуртской Республики как субъекта Российской Федерации. Поэтому, учреждая представительные и исполнительные органы государственной власти в районах и городах республиканского значения, Государственный Совет Удмуртской Республики тем самым на основании Закона одновременно сокращает сроки полномочий действующих в них органов местного самоуправления. На переходный период, то есть до избрания представительных и исполнительных органов государственной власти и формирования органов местного самоуправления соответствующих территорий, Государственный Совет Удмуртской Республики, уважая права и ранее выраженную волю населения, исходя из принципа целесообразности, на основании того же Закона сохраняет избранные населением представительные органы местного самоуправления, наделив их функциями государственной власти (допустив, к сожалению, юридически некорректное обязательное включение депутатов Государственного Совета в объединенные Советы районов, городов республиканского значения). Мировая практика признает различные модели взаимоотношений местного самоуправления и органов государственной власти, что отражено в частях 1, 3 и 5 статьи 4 Европейской хартии о местном самоуправлении, ратифицировать которую Российская Федерация обязалась при приеме ее в Совет Европы.

7. Реформирование системы органов государственной власти и местного самоуправления не может нарушить право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации). В районах и городах республиканского значения вместо органов местного самоуправления создаются представительные органы государственной власти, которые будут избираться населением данных территориальных образований. Не лишается население и права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на другом уровне в районах и городах республиканского значения.

8. Назначение и освобождение глав администраций районов и городов республиканского значения, их заместителей, отмена решений советов и глав администраций районов и городов, перечисленных в статье 74 Конституции Удмуртской Республики (статьи 8 и 21 Закона Удмуртской Республики), является исключительным предметом регулирования Удмуртской Республики как субъекта Российской Федерации.

Проверка указанных положений рассматриваемого Закона Удмуртской Республики на соответствие Конституции Российской Федерации может быть проведена лишь с точки зрения соблюдения при этом основ конституционного строя, в частности принципа разделения властей, но и это осуществить затруднительно в силу неопределенности ч. 2 статьи 8 Закона Удмуртской Республики и усложненности механизмов назначения и освобождения глав администраций, предусмотренных ч. 2 пункта 2 главы IV "Заключительные и переходные положения" рассматриваемого Закона Удмуртской Республики. По ряду положений Конституционный Суд Российской Федерации уже высказал свою правовую позицию, проверяя конституционность уставов субъектов Российской Федерации.

Вряд ли правильно в "управляющих сельсоветах и поселками" видеть должностных лиц, возглавляющих сельские поселения, поселки в качестве муниципальных образований, без дополнительного определения в законе его полномочий. Поэтому ч. 8 статьи 21 рассматриваемого Закона Удмуртской Республики не противоречит Конституции Российской Федерации в той мере, в какой назначение "управляющих сельсоветах и поселками" не ущемляет самостоятельности местного самоуправления и не ведет к созданию самостоятельных органов государственной власти таких поселений.

9. В Конституционный Суд Российской Федерации группа граждан, проживающих в городе Ижевске, обратилась с коллективной жалобой на нарушение оспариваемым Законом Удмуртской Республики ряда конституционных прав граждан. При прекращении производства по коллективной жалобе группы граждан, проживающих в городе Ижевске, неправомерно по инициативе самого Конституционного Суда выделение из коллективной жалобы индивидуальной жалобы гражданки С.Б. Крюковой. Она выступала как представитель группы граждан, проживающих в городе Ижевске, а не в индивидуальном качестве в своем деле. Это противоречит требованиям статей 96 - 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Индивидуальная жалоба гражданки С.Б. Крюковой не могла быть предметом рассмотрения

Конституционного Суда и в силу того, что конкретное дело заявительницы не было начато в суде или других государственных органах и она не предоставила документа, свидетельствующего о применении или возможности применения в ее деле оспариваемого Закона Удмуртской Республики. Следовательно, и постановление Конституционного Суда по настоящему делу не имеет каких-либо правовых последствий для гражданки С.Б. Крюковой.