

По жалобе гражданина Кагирова Рафиса Агзамовича на нарушение его конституционных прав положениями частей второй и пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан"

Определение · № 19-О · от 04.03.1999 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Кагирова Рафиса Агзамовича на нарушение его конституционных прав положениями частей второй и пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан"
город Москва 4 марта 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя Т.Г.Морщаковой, судей Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, 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 жалобы гражданина Р.А.Кагирова,

у с т а н о в и л:

1. Гражданин Р.А.Кагиров обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием признать противоречащими статьям 19 (часть 2), 32 (части 1, 2 и 4) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации положения частей второй и пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан от 12 октября 1994 года "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан", препятствующие, по его мнению, гражданам избирать главу администрации района, города и быть избранными главой администрации района, города.

В своей жалобе в Верховный Суд Республики Башкортостан Р.А.Кагиров, полагая нарушенными свои конституционные права избирать и быть избранным в органы государственной власти, просил назначить дату выборов главы администрации Калтасинского района Республики Башкортостан.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан решением от 4 июня 1998 года оставила его жалобу без удовлетворения, сославшись на то, что пункт 2 статьи 3 Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан" относит порядок организации и деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан к ведению Республики Башкортостан, а согласно статье 95 Конституции Республики Башкортостан главы администраций районов и городов назначаются Президентом Республики Башкортостан. Суд указал также, что ссылка Р.А.Кагирова на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1999 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" не может быть признана обоснованной, поскольку данное постановление принято по конкретному делу и не может распространяться на нормы Закона Республики Башкортостан.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 4 августа 1998 года по кассационной жалобе Р.А.Кагирова подтвердила доводы, которые легли в

основу решения Верховного Суда Республики Башкортостан, и также указала, что ссылка на постановление Конституционного Суда Российской Федерации не может служить основанием к отмене этого решения, поскольку не соответствующими Конституции Российской Федерации признаны положения законодательного акта Удмуртской Республики, а не Республики Башкортостан. Решение Верховного Суда Республики Башкортостан было оставлено Верховным Судом Российской Федерации без изменения, а кассационная жалоба Р.А.Кагирова - без удовлетворения.

2. В соответствии со статьей 25 Закона Республики Башкортостан "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан" глава местной администрации района, города назначается на должность и освобождается от нее Президентом Республики Башкортостан (часть вторая); глава местной администрации входит в единую систему исполнительной власти Республики Башкортостан, возглавляемую Президентом Республики Башкортостан (часть пятая).

Статьей 24 названного Закона установлено, что местная администрация в районах, городах относится к исполнительным и распорядительным органам местного государственного управления, на которые статьями 32, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 41, а также 45 и 46 Закона возлагается решение вопросов, которые согласно статьям 130, 132 Конституции Российской Федерации входят в компетенцию органов местного самоуправления: пользование, распоряжение муниципальной собственностью и управление ею; утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; охрана общественного порядка и иные вопросы, отнесенные указанными статьями Конституции Российской Федерации и соответствующей им статьей 6 Федерального закона Российской Федерации от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения.

Конституция Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1) относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако это конституционное положение не получило закрепления в Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан" (статья 4). Вместе с тем, согласно указанному Договору, в ведении Республики Башкортостан находятся система органов государственной власти Республики Башкортостан, порядок их организации и деятельности (пункт 2 статьи 3).

Статьи 19 (часть 2) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации предоставляют гражданам Российской Федерации вне зависимости от того, в каком из субъектов Российской Федерации они проживают, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Эти основные права граждан в том же объеме получили закрепление в Конституции Республики Башкортостан (статья 20, часть вторая статьи 37).

3. Вопросы природы местной публичной власти, включающей как государственную власть, так и местное самоуправление, и критериев разграничения органов государственной власти и органов местного самоуправления уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в деле о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" и в деле о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми". Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная им в постановлениях от 24 января 1997 года от 15 января 1998 года, сводится к следующему.

Согласно статьям 5 (часть 3), 11 (часть 2), 66 (часть 1), 67 (часть 1), 72 (пункт "н" части 1), 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации 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. Конституция Российской Федерации не содержит ни исчерпывающего перечня органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, ни ограничения такого перечня высшими органами государственной власти. Поэтому система органов государственной власти субъекта Российской Федерации может включать в себя как высшие органы государственной власти, так и территориальные органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных его административно-территориальным устройством. Конституционный Суд Российской Федерации признал правомерным создание в административно-территориальных единицах, непосредственно входящих в состав республики, наряду с органами местного самоуправления представительных и исполнительных органов государственной власти данных территориальных единиц, входящих в систему органов государственной власти республики. Однако такие органы и соответствующие должностные лица вправе действовать только в сфере компетенции органов государственной власти и не могут ущемлять самостоятельность местного самоуправления, его органов и вторгаться в сферу их компетенции. На территориях, не имеющих статуса таких административно-территориальных единиц, субъекты Российской Федерации не могут создавать представительные и исполнительные органы государственной власти. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации признал противоречащими статьям 12, 130, 131 (часть 1) и 132 Конституции Российской Федерации правовые нормы, согласно которым местные администрации, решающие в соответствии с законами республики вопросы местного значения, входят в систему исполнительной власти республики.

Конституционный Суд Российской Федерации признал также, что назначение и освобождение от должности главы администрации административно-территориальной единицы, являющегося должностным лицом самостоятельного исполнительного органа государственной власти, а не должностным лицом вышестоящего (республиканского) органа власти, несовместимо с положениями статей 5 (часть 3) и 10 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня и самостоятельности в пределах их полномочий.

Таким образом, создавая органы государственной власти, субъект Российской Федерации не вправе наделять их полномочиями по решению вопросов местного значения, подчинять органы местного самоуправления государственным органам и тем самым лишать граждан права на самостоятельное решение вопросов местного значения.

4. В соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии обращения к рассмотрению, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу (пункт 3 части первой статьи 43); решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организации, должностных лиц, граждан и их объединений (статья 6); признание нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения (часть вторая статьи 87).

Из указанных положений в их взаимосвязи вытекает, что юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации включает их обязательность на всей территории Российской Федерации и распространяется не только на акт, который являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Признание Конституционным Судом Российской Федерации какого-либо положения нормативного акта, в том числе закона субъекта

Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации порождает обязанность отмены в установленном порядке аналогичных положений, в том числе содержащихся в законах других субъектов Российской Федерации. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, а также с закрепленными ею принципами равенства прав и свобод граждан независимо от места их жительства (статья 19) и равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 4).

Таким образом, установленные частями второй и пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан" порядок назначения и освобождения от должности главы местной администрации района, города и включение указанных должностных лиц в единую систему исполнительной власти Республики Башкортостан, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", не соответствуют Конституции Российской Федерации. Решение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 4 июня 1998 года, состоявшееся по жалобе Р.А.Кагирова, и определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 августа 1998 года, оставившее это решение без изменения, основанные на доводах о том, что постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в которых выражена указанная правовая позиция, не могут распространяться на нормы Закона Республики Башкортостан, поскольку приняты "по конкретному делу", противоречат части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

В соответствии со статьей 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации судья при вынесении решения подчиняется только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. При этом, согласно абзацу четвертому пункта 1 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации, в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений договора между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти суверенной республики в составе Российской Федерации действуют положения Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 120 (часть 1), 72 (пункт "н" части 1), а также 5 (часть 3), 10, 12, 130, 131 (часть 1) и 132, которыми должны руководствоваться суды при вынесении решений.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации о п р е д е л и л:

1. Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 24 января 1997 года и от 15 января 1998 года, положение части второй статьи 25 Закона Республики Башкортостан "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан", согласно которому глава местной администрации района, города назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Башкортостан, не соответствует статьям 5 (часть 3) и 10 Конституции Российской Федерации; положение части пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан", согласно которому глава местной администрации района, города входит в единую систему исполнительной власти Республики Башкортостан, возглавляемую Президентом Республики Башкортостан, не соответствует статьям 12, 130, 131 (часть 1) и 132 Конституции Российской

Федерации; положения частей второй и пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан" не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

2. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кагирова Рафиса Агзамовича, поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее вынесены постановления, сохраняющие свою силу.

3. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" судебные решения по делу Р.А.Кагирова подлежат пересмотру в обычном порядке.

4. В соответствии со статьей 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", официальных изданиях органов государственной власти Республики Башкортостан. Определение должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Заместитель Председателя

Конституционного Суда

Российской Федерации Т.Г.Морщакова

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Н.В.Селезнев

N 19-О