

По жалобе гражданина Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьями 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия - Алания "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания"

Определение · № 98-О · от 15.05.2001 · 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 Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьями 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия - Алания "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания"

город Москва 15 мая 2001 года

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

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С.Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

предварительное изучение жалобы гражданина Б.А.Ревазова,

у с т а н о в и л:

1. Верховный Суд Республики Северная Осетия - Алания решением от 11 апреля 2000 года отказал гражданам Б.А.Ревазову, М.И.Баранову и другим в удовлетворении их жалоб о признании незаконными указов Президента Республики Северная Осетия - Алания о назначении глав администраций местного самоуправления и назначении даты выборов глав муниципальных образований города Владикавказа и ряда районов Республики Северная Осетия - Алания и о нарушении в связи с этим конституционных прав избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Данное решение было принято на основании пункта 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 16 ноября 1998 года "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания", согласно которому глава муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия - Алания назначается Президентом Республики Северная Осетия - Алания из числа депутатов Собрания представителей района, города Владикавказа или депутатов Парламента Республики Северная Осетия - Алания, избранных по данной территории; Президент Республики Северная Осетия - Алания вправе освободить от занимаемой должности главу муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия - Алания.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определением от 31 августа 2000 года, принятым по кассационным жалобам названных граждан и кассационному протесту прокуратуры Республики Северная Осетия - Алания, отменила решение Верховного Суда Республики Северная Осетия - Алания, признала недействительными обжалованные указы Президента Республики Северная Осетия - Алания, а дело в части назначения даты выборов глав муниципальных образований направила на новое рассмотрение в тот же суд.

При этом Верховный Суд Российской Федерации указал Верховному Суду Республики Северная

Осетия - Алания на неправильное применение и толкование норм материального права, допущенные вследствие отказа руководствоваться при разрешении дела решениями Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления, в частности определением от 8 октября 1999 года N 138-О по жалобе гражданина М.И.Баранова, которым пункт 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 16 ноября 1998 года "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания", как противоречащий Конституции Российской Федерации, был признан не подлежащим применению судами, иными органами и должностными лицами. Применение его Верховным Судом Республики Северная Осетия - Алания, по существу, означает, что суд не выполнил требования статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее статей 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", согласно которым решение, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, действует непосредственно, независимо от того, имела или не имела место отмена не соответствующего Конституции Российской Федерации закона принявшим его органом, так как такой закон считается отмененным, т. е. недействительным, с момента провозглашения решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, Верховный Суд Республики Северная Осетия - Алания не обеспечил соблюдение принципа верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов, не выполнил возложенную на суды обязанность по государственной защите прав и свобод человека и гражданина.

Повторно рассмотрев дело, Верховный Суд Республики Северная Осетия - Алания решением от 28 декабря 2000 года вновь отказал гражданам Б.А.Ревазову, М.И.Баранову и другим в назначении даты выборов глав муниципальных образований, а также в удовлетворении дополнительно заявленных требований, касающихся формирования органов местного самоуправления, в том числе о признании незаконными статей 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 16 октября 2000 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания" и принятых на его основе решений собраний представителей муниципальных образований об избрании глав муниципальных образований.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Б.А.Ревазов оспаривает конституционность положений Закона Республики Северная Осетия - Алания "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания", которым введена новая редакция пункта 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания" (статья 1) и в целях приведения в соответствие с ним правовых актов органов местного самоуправления и обеспечения преемственности и стабильности власти установлен переходный период до истечения полномочий избранных представительных органов местного самоуправления (статья 2).

Заявитель утверждает, что положения статьи 1, согласно которой глава муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия - Алания избирается на должность (освобождается от должности) представительным органом местного самоуправления из своего состава по предложению (представлению) Президента Республики Северная Осетия - Алания, и статьи 2, согласно которой в переходный период в порядке, установленном статьей 1, главой муниципального образования может быть избран депутат представительного органа местного самоуправления либо депутат Парламента Республики Северная Осетия - Алания, избранный на территории соответствующего муниципального образования, противоречат статьям 3 (часть 3), 12, 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации и Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", поскольку

ограничивают право граждан самостоятельно решать вопросы местного значения, определять способ формирования органов местного самоуправления, избирать главу муниципального образования населением непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления из его состава.

Кроме того, по мнению заявителя, при принятии оспариваемого Закона не были учтены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в определениях от 11 июня 1999 года N 105-О по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми" и от 8 октября 1999 года N 138-О по жалобе гражданина М.И.Баранова на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 18 Закона Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания".

2. Из статей 12, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В числе гарантий местного самоуправления Конституция Российской Федерации особо оговаривает запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Во исполнение этих конституционных предписаний, а также статьи 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, Федеральный закон от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает, что глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 16), и в развитие гарантий самостоятельности местного самоуправления формулирует прямой запрет для органов государственной власти и государственных должностных лиц осуществлять в любых формах функции местного самоуправления (пункт 5 статьи 14).

Согласно Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 5). Между тем Закон Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания" в новой редакции хотя и не уполномочивает более Президента Республики Северная Осетия - Алания назначать глав муниципальных образований, однако предоставляет ему исключительное право вносить предложения по их избранию на должность и представления по освобождению от должности (пункт 2 статьи 18). Тем самым вопреки Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" он лишает представительный орган местного самоуправления права самостоятельно решать один из вопросов местного значения.

Сохранение же на переходный период первоначальной редакции нормы пункта 2 статьи 18 в части, допускающей замещение должности главы муниципального образования депутатом Парламента Республики Северная Осетия - Алания, прямо противоречит пункту 2 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", конституционный смысл положений которого выявлен в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, из Федеральных законов "Об основах государственной службы в Российской Федерации" и "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" следует, что муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера ни при

каких обстоятельствах не допускает даже временного совмещения с какой-либо иной публичной деятельностью.

Таким образом, оспариваемые гражданином Б.А.Ревазовым нормы ограничивают конституционные права местного самоуправления, прежде всего право свободно избирать главу муниципального образования, и в силу этого противоречат Конституции Российской Федерации.

3. Законоположения, определяющие порядок замещения должности главы муниципального образования (как и освобождения его от должности), уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", 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 "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" и от 29 мая 1998 года по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми "О государственной службе в Республике Коми", определения от 11 июня 1999 года по запросу Главы Республики Коми, от 8 октября 1999 года по жалобе гражданина М.И.Баранова, от 2 ноября 2000 года N 236-О по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта "е" статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике").

Признав положения, согласно которым глава муниципального образования избирается на должность и освобождается от должности представительным органом местного самоуправления по предложению государственных должностных лиц, а также исключается возможность его избрания гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и допускается временное совмещение государственной и муниципальной должностей, не соответствующими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации тем самым подтвердил исключительное право граждан, проживающих на территории муниципального образования, непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления определять способ формирования органов местного самоуправления, включая избрание главы муниципального образования, и, соответственно, - обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить безусловное право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц, формировать органы местного самоуправления, включая избрание ими главы муниципального образования. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, а также с закрепленными Конституцией Российской Федерации принципом равенства прав и свобод граждан независимо от их места жительства (статья 19) и принципом равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, при проведении выборов в органы местного самоуправления (а следовательно, и при выборах главы муниципального образования) во всех случаях, когда законы субъекта Российской Федерации не содержат необходимого регулирования или противоречат федеральному законодательству в этой сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, непосредственному применению подлежит Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Названные решения Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу, а сформулированные в них правовые позиции распространяются на организацию местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

4. Положение, устанавливающее, что глава муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия - Алания избирается на должность (освобождается от должности) представительным органом местного самоуправления, в частности, из числа депутатов Парламента Республики Северная Осетия - Алания по предложению (представлению) Президента Республики Северная Осетия - Алания, по своему содержанию аналогично положениям Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", Законов Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", "О местном самоуправлении в Республике Коми" и "О государственной службе в Республике Коми", Конституции Кабардино-Балкарской Республики и Закона Кабардино-Балкарской Республики "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике", признанным Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации.

При внесении изменений в Закон Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания" участвовавшие в законодательном процессе органы государственной власти Республики Северная Осетия - Алания обязаны были исходить из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных им в решениях по делам о проверке конституционности актов, определяющих принципы организации и порядок образования органов местного самоуправления. Принятие же оспариваемого Закона является, по существу, попыткой преодолеть силу решений Конституционного Суда Российской Федерации путем повторного принятия неконституционного акта, что не допускается частью второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

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, организаций, 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; такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (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 акты, являвшиеся предметом его рассмотрения: 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 и потому не подлежащих применению положений, содержащихся в том числе в законах других субъектов Российской Федерации.

Таким образом, вопрос, поставленный в жалобе гражданина Б.А.Ревазова, разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу решениях, а потому данная жалоба не может быть принята к рассмотрению. Установление же и исследование фактических обстоятельств, связанных с избранием глав муниципальных образований на территории Республики Северная Осетия - Алания и пересмотром результатов состоявшихся выборов, относится к компетенции судов общей юрисдикции, в частности Верховного Суда Республики Северная Осетия - Алания, куда определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года направлено на новое рассмотрение дело по жалобам

граждан Б.А.Ревазова, М.И.Баранова и других.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79, 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. Признать жалобу гражданина Ревазова Бориса Анатольевича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации в связи с тем, что для разрешения поставленного в ней вопроса не требуется вынесения итогового решения в виде постановления, поскольку положения, содержащиеся в статьях 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 16 октября 2000 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания" являются аналогичными положениям, которые были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации в решениях, сохраняющих свою силу.

Статьи 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 16 октября 2000 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания" подлежат отмене в установленном порядке и не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Поскольку определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года дело гражданина Б.А.Ревазова направлено на новое рассмотрение в Верховный Суд Республики Северная Осетия - Алания, настоящее Определение не предпрещает вопрос о пересмотре результатов уже состоявшихся выборов и назначении новых выборов глав соответствующих муниципальных образований.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия - Алания, а также "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации М.В.Баглай

Заместитель Председателя

Конституционного Суда

Российской Федерации Т.Г.Морщакова

N 98-О