

По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 540-О · от 02.11.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Москва 2 ноября 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи М.И.Клеандрова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Правительства Самарской области,

у с т а н о в и л:

1. Правительство Самарской области просит признать противоречащими статьям 8 (часть 2), 71 (пункт "д"), 72, 73, 130 и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации статью 1 Федерального закона от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 года N 199-ФЗ) и статью 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 года N 199-ФЗ) в части, устанавливающей перечни видов имущества, которое может находиться соответственно в собственности субъектов Российской Федерации и в собственности муниципальных образований, а также части шестую и восьмую статьи 2 Федерального закона от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ.

По мнению заявителя, оспариваемые нормы, ограничивая право субъектов Российской Федерации и право муниципальных образований иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте, в частности в целях пополнения местных бюджетов, и ставя, по существу, частную форму собственности в доминирующее положение по

отношению к иным ее формам, ограничивают тем самым гарантированные Конституцией Российской Федерации права собственников (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) по владению, пользованию и распоряжению имуществом, нарушают основы конституционного строя Российской Федерации, такие как свобода экономической деятельности и равная защита всех форм собственности; кроме того, поскольку вопросы управления и распоряжения собственностью субъектов Российской Федерации находятся в исключительном ведении субъектов Российской Федерации, федеральные органы государственной власти такие вопросы регулировать не могут.

2. Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация является федеративным государством, ее федеративное устройство основано на единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3); государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11, часть 2); установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1); по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Федеральный законодатель, разграничивая в соответствии с Конституцией Российской Федерации полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, учитывает природу и цели Российской Федерации и субъектов Российской Федерации как публичных образований, предназначение которых - осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей, включая признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции Российской Федерации).

Руководствуясь указанным критерием, федеральный законодатель не только распределяет полномочия между уровнями государственной власти, но и устанавливает применительно к соответствующим полномочиям особенности правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые в отношениях, основанных на властном подчинении, выступают в качестве обладающих государственной атрибутикой носителей власти, а в гражданско-правовых отношениях выступают на равных началах с иными участниками этих отношений. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, Российская Федерация и субъекты Российской Федерации участвуют в гражданско-правовых отношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права - граждан и юридических лиц (Определение от 1 октября 1998 года N 168-О).

В силу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 июня 2006 года N 8-П по делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, право собственности субъектов Российской Федерации может быть ограничено федеральным законом как нормативным правовым актом общего действия, принимаемым в сфере совместного ведения и определяющим конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и по своему характеру соразмерно тем конституционно значимым целям, ради которых оно вводится.

Следовательно, при осуществлении нормативного регулирования в области разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации федеральный законодатель - исходя из

предназначения государственной собственности как экономической основы для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации - правомочен устанавливать особенности правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере частного права, с тем чтобы на конкретном этапе развития государства достичь поставленных целей и выполнения задач общегосударственного масштаба. Перераспределяя публичные полномочия между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, федеральный законодатель вправе, таким образом, определять те виды имущества, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации и необходимо для осуществления предоставленных им на этом этапе полномочий. Причем, как подчеркивается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года N 8-П, соответствующее имущество, будучи государственной собственностью, должно использоваться органами государственной власти субъектов Российской Федерации не иначе как для осуществления ими своих полномочий в конституционно установленных целях.

3. Федеральным законом от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" были перераспределены полномочия по осуществлению ряда государственных функций между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и установлено, что экономическую основу деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют находящиеся в собственности субъекта Российской Федерации имущество, средства бюджета субъекта Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, а также имущественные права субъекта Российской Федерации.

Названное законоположение, введенное в качестве дополнения в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (статья 26-10), детализируется применительно к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации (статья 26-2) и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 26-3): в целях осуществления указанных полномочий органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут создавать государственные унитарные предприятия, государственные учреждения и другие организации (пункт 3 статьи 26-11); субъект Российской Федерации вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, в порядке, установленном законами субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (статья 26-21).

Из этого следует, что Федеральный закон от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ не препятствует субъектам Российской Федерации использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а указанный в пункте 17 его статьи 1 перечень видов имущества, которые могут находиться в собственности субъекта Российской Федерации для осуществления полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не является, вопреки утверждению заявителя, закрытым и не допускающим наличия в собственности субъекта Российской Федерации иного имущества, необходимого для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по предметам ведения субъектов Российской Федерации (статья 26-2).

Таким образом, статья 1 Федерального закона от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ (в редакции

Федерального закона от 29 декабря 2004 года N 199-ФЗ) в части дополнения Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" статьей 26-11 не может рассматриваться как нарушающая конституционные полномочия и гарантии права собственности субъектов Российской Федерации, вытекающие из статей 8 (часть 2), 35 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

4. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12); местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130, часть 1); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (статья 132, часть 1); кроме того, они могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (статья 132, часть 2).

Из приведенных конституционных положений следует, что, не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т. е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. При этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований - Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

4.1. Статья 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет виды имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, и для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий.

Так, в силу названного Федерального закона органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ и др.) вправе решать вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации). Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, производится только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов, при этом органы местного самоуправления наделены правом дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и в порядке, предусмотренных уставом муниципального образования; осуществление отдельных

государственных полномочий, как и иных предоставленных органам местного самоуправления полномочий, обеспечивается в том числе правом на создание муниципальных предприятий и учреждений, правом участия в создании хозяйственных обществ, установлением тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, правом привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг (пункт 2 статьи 14, пункт 3 статьи 15, пункт 2 статьи 16, подпункты 3 и 4 пункта 1 статьи 17, пункт 5 статьи 19, пункт 4 статьи 51, статья 64).

Кроме того, в целях достижения равенства финансовых возможностей органов местного самоуправления в реализации полномочий по решению вопросов местного значения осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, городских округов путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений, а также региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), а в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития (статьи 60, 61 и 62).

Тем самым при осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодателем соблюден принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям. Это соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации (Постановление от 17 июня 2004 года N 12-П по делу о проверке конституционности положений статей 155, 156 и 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

4.2. Таким образом, статья 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не препятствует муниципальным образованиям использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов, в том числе иметь имущественные права и получать дотации из иных бюджетов, для решения вопросов местного значения, а также получать субвенции на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а потому не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов муниципального имущества, не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеющего такое же целевое предназначение, что и имущество, названное в данной статье, и как нарушающая конституционные правомочия муниципальных образований и гарантии муниципальной собственности.

5. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 июня 2006 года N 8-П по делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ применительно к безвозмездной передаче в федеральную собственность имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, порядок такой передачи предполагает необходимость волеизъявления субъектов Российской Федерации, достижение договоренностей между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и не допускает принудительное отчуждение имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации. Порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации, как следует из взаимосвязанных положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, аналогичен порядку передачи имущества из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность: он включает направление органом местного самоуправления предложения о передаче имущества, являющейся муниципальной собственностью, что предполагает необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу и согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а потому не может рассматриваться как позволяющий принимать уполномоченному исполнительному органу государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляющему полномочия собственника имущества, решения в одностороннем порядке о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления. Споры же о праве собственности на имущество (о законности нахождения имущества в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности), в отношении передачи которого ставится вопрос в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, разрешаются судами в порядке, установленном действующим законодательством.

6. Согласно части шестой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" перечни видов имущества, необходимого для осуществления полномочий, указанных в пункте 17 статьи 1 данного Федерального закона (в части дополнения Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" статьей 26-2), а также имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации не позднее 1 января 2005 года. Согласно части восьмой той же статьи до 1 января 2009 года подлежит реперофилитованию или отчуждению в порядке и сроки, установленные законодательством о приватизации, имущество, которое в соответствии с данным Федеральным законом, иными федеральными законами не передано в федеральную собственность или муниципальную собственность и не может находиться в собственности субъекта Российской Федерации.

Приведенные законоположения носят переходный характер, направлены на формирование экономической основы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и регламентируют завершение процесса разграничения полномочий между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, а потому сами по себе они не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо права субъектов Российской Федерации. Таким образом, в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации частей шестой и

восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" неопределенность отсутствует, и, следовательно, запрос Правительства Самарской области и в этой части не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

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

о п р е д е л и л:

1. Статья 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в части, устанавливающей перечень видов имущества, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 26-3), не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности субъектов Российской Федерации и не допускающая наличия в собственности субъектов Российской Федерации иного имущества, необходимого для осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по предметам ведения субъектов Российской Федерации (статья 26-2), и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. Статья 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в части, устанавливающей перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

3. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" выявленный в настоящем Определении на основе ранее выраженных и сохраняющих свою силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации конституционно-правовой смысл указанных положений статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

4. В части, касающейся проверки конституционности указанных положений статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", признать запрос Правительства Самарской области не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

5. В части, касающейся проверки конституционности частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", отказать в принятии запроса Правительства Самарской области к рассмотрению, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми обращение в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимым.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

7. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 540-О