

По жалобе главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 828-О-П · от 04.12.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе главы администрации муниципального района

"Читинский район" Читинской области на нарушение

конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи

154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ

"О внесении изменений в законодательные акты Российской

Федерации и признании утратившими силу некоторых

законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием

федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в

Федеральный закон "Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации" и

"Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации"

город Москва 4 декабря 2007 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 Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи

41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

предварительное изучение жалобы главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области,

у с т а н о в и л:

1. Решением Арбитражного суда Читинской области от 25 июня 2007 года, оставленным без изменения постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 13 августа 2007 года, администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области со ссылкой на часть

11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ было отказано в удовлетворении заявленных требований о признании недействительными распоряжений территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Читинской области от 26 февраля 2007 года N 336 "О безвозмездной передаче имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве оперативного управления за Главным управлением МЧС России по Читинской области в собственность муниципального района "Читинский район" и от 22 марта 2007 года N 501 "Об утверждении акта приема-передачи имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве оперативного управления за Главным управлением МЧС России по Читинской области, передаваемого в собственность муниципального района "Читинский район".

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации глава администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области оспаривает конституционность следующих положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации":

абзацев шестого и седьмого, предусматривающих, что находящееся в федеральной собственности имущество, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, подлежит безвозмездной передаче в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность в случае, если нахождение указанного имущества в федеральной собственности не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

абзацев девятнадцатого, двадцать третьего и двадцать седьмого, согласно которым решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность и из собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в федеральную собственность принимаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества, если иное не установлено Правительством Российской Федерации; органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие передачу имущества, обязаны передать, а органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие принятие имущества, обязаны принять передаваемое имущество на основании указанных в данной части решений в соответствии с передаточным актом; в случае, если в установленный срок передаточный акт не подписан и (или) не представлен органу государственной власти или органу местного самоуправления, осуществляющим передачу имущества, передаточный акт утверждается уполномоченным органом в одностороннем порядке.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения в той мере, в какой ими допускается возможность односторонней передачи федерального имущества в муниципальную собственность без согласия на то органов местного самоуправления и без соответствующей компенсации дополнительных расходов, связанных с эксплуатацией передаваемого имущества, нарушают имущественные права муниципальных образований, ограничивают их самостоятельность в решении вопросов местного значения, ставят их в неравное положение с другими собственниками имущества и, таким образом, противоречат статьям 8 (часть 2), 12, 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации.

2. В числе основ конституционного строя Российской Федерации Конституция Российской Федерации

провозглашает признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, а также признание и гарантирование местного самоуправления, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. По смыслу статей 8 (часть 2) и 12 Конституции Российской Федерации, закрепляющих указанные основы конституционного строя, в системной связи с ее статьями 72 и 76, определяющими полномочия федерального законодателя в области установления и разграничения полномочий органов публичной власти и публичной собственности, а также ее статьями 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133, развивающими и конкретизирующими содержание гарантий местного самоуправления, в том числе во взаимоотношениях с государственной властью в материально-финансовой сфере, федеральный законодатель, осуществляя реформирование системы организации государственной власти и местного самоуправления, обязан обеспечивать надлежащие условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации.

Исходя из того, что право собственности публичных образований, в том числе муниципальных, может быть ограничено федеральным законом только в том случае, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и является соразмерным, т. е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2000 года N 14-П), в качестве общего правила предполагается необходимость учета и согласования интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при передаче имущественных объектов от одного публичного собственника другому, обусловленной перераспределением публичных полномочий. Федеральный законодатель во всяком случае не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации, и которые, таким образом, умаляли бы право населения субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 года N 142-О).

3. Вопрос о порядке безвозмездной передачи имущества от одного публичного собственника другому уже являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 30 июня 2006 года N 8-П положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ в части, устанавливающей порядок безвозмездной передачи имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, в федеральную собственность в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают необходимость учета волеизъявления субъекта Российской Федерации на такую передачу. При этом Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, предполагает 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, а потому не может рассматриваться как нарушающий конституционные полномочия субъектов Российской Федерации и гарантии государственной собственности субъектов Российской Федерации.

Распространяя приведенные правовые позиции на порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации имущества, находящегося в муниципальной собственности, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 7

декабря 2006 года N 542-О исходил из того, что установленное действующим законодательством правовое регулирование отношений по безвозмездной передаче имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации в связи с разграничением полномочий между уровнями публичной власти аналогично регулированию порядка передачи имущества из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ в системе действующего правового регулирования предполагают необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на передачу имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации, согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и не могут рассматриваться как позволяющие исполнительному органу государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или в собственность Российской Федерации в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления на такую передачу.

Из изложенных в Постановлении от 30 июня 2006 года N 8-П и Определении от 7 декабря 2006 года N 542-О правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ закрепляют общий порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий и - независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества - предполагают при его реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т. е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную.

Необходимость выявления в этом случае позиции органов местного самоуправления определяется конституционной природой муниципальной власти, призванной обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, прежде всего за счет собственных материально-финансовых ресурсов муниципального образования, а при наличии объективной необходимости - и за счет финансовой поддержки, оказываемой в рамках межбюджетных отношений Российской Федерации и ее субъектов. Поскольку федеральное законодательство, устанавливая критерии состава имущества, могущего находиться в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации, не исключает дискреции уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению конкретных имущественных объектов, передаваемых в муниципальную собственность, отсутствие у муниципальных образований возможности сформулировать и отстаивать свою позицию в отношении соответствующего имущества порождало бы возможность передачи в муниципальную собственность имущественных объектов, наименее эффективных в социально-экономическом плане и не являющихся объективно необходимыми для решения вопросов местного значения.

Безоговорочное принятие таких имущественных объектов могло бы повлечь для муниципальных образований дополнительные расходы на их содержание и существенно препятствовать реализации конституционных функций местного самоуправления. При этом сами местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их

конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, правом на судебную защиту и запретом на ограничение прав местного самоуправления (статья 133 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем, как указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года N 540-О, при осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления должен быть соблюден принцип соразмерности финансово-экономических ресурсов местного самоуправления предоставленным ему полномочиям. Это определяется тем, что местный бюджет не существует изолированно, - он является 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. По смыслу данной правовой позиции, процесс безвозмездной передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в федеральной собственности, предполагает необходимость учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества.

4. Таким образом, положения абзацев шестого, седьмого, девятнадцатого, двадцать третьего и двадцать седьмого части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ по своему конституционно-правовому смыслу, выявленному в ранее принятых Конституционным Судом Российской Федерации и сохраняющих свою силу решениях, а также в настоящем Определении, предполагают в системе действующего правового регулирования необходимость учета волеизъявления органа местного самоуправления на передачу в муниципальную собственность имущества, находящегося в федеральной собственности, что требует согласованных действий органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации. Соответственно, указанные законоположения не могут рассматриваться как позволяющие - в нарушение конституционных прав местного самоуправления и гарантий муниципальной собственности, установленных статьями 8, 12, 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации, - принимать решение о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления и объективную необходимость такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79 и частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации о п р е д е л и л:

1. Положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливающие порядок безвозмездной передачи в муниципальную собственность находящегося в федеральной собственности имущества в связи с разграничением полномочий

между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, предполагают - в системе действующего правового регулирования - необходимость учета волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и не могут рассматриваться как позволяющие принимать решения о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления и объективную необходимость такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий.

2. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основании правовых позиций, изложенных в сохраняющих свою силу решениях Конституционного Суда Российской Федерации, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Признать жалобу главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области не подлежащей 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.

4. Правоприменительные решения по делу с участием администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области, основанные на положениях части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно, не подлежит обжалованию и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 828-О-П