

По делу о проверке конституционности положений статей 4, 5 и 6, части второй статьи 7 и статьи 9 Закона Санкт-Петербурга "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга"

Определение · № 60-О · от 31.05.1999 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статей 4, 5 и 6, части второй статьи 7 и статьи 9 Закона Санкт-Петербурга "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга"

город Москва 31 мая 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г.Стрекозова, судей Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, О.С.Хохряковой, с участием адвоката Д.М.Кирдяшкина - представителя Администрации Санкт-Петербурга как стороны, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "б" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статей 4, 5 и 6, части второй статьи 7 и статьи 9 Закона Санкт-Петербурга от 9 декабря 1997 года "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Администрации Санкт-Петербурга о проверке конституционности указанных положений Закона Санкт-Петербурга "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации эти нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителя стороны, заключения экспертов - доктора юридических наук А.Е.Постникова и кандидата юридических наук Л.А.Ревенко, выступления приглашенных в заседание представителей: от Государственной Думы - В.В.Лазарева, от Совета Федерации - И.Б.Власенко, от Верховного Суда Российской Федерации - М.Н.Лаврентьеву, от Министерства юстиции Российской Федерации - Т.Э.Шуберт, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - А.А.Белкина, от Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления А.А.Замотаева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно части первой статьи 4 Закона Санкт-Петербурга от 9 декабря 1997 года "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга" устав муниципального образования регистрируется Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Другими положениями статьи 4, а также статьями 5 и 6, частью второй статьи 7 и статьей 9 установлены сроки и процедуры представления устава, его рассмотрения и регистрации Законодательным Собранием, а также правила, касающиеся оформления регистрации и ведения реестра уставов.

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Администрация Санкт-Петербурга утверждает, что этими положениями, определяющими полномочия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по регистрации уставов муниципальных образований, нарушается закрепленный статьей 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей, поскольку регистрация

уставов, по мнению заявителя, относится к исполнительно-распорядительной деятельности, по своему характеру является административной функцией и должна осуществляться органами исполнительной власти. Кроме того, считает заявитель, наделение представительного органа полномочиями по регистрации устава не соответствует статьям 12 и 133 Конституции Российской Федерации, гарантирующим самостоятельность местного самоуправления и право на его судебную защиту.

2. Вопрос о порядке регистрации устава муниципального образования Конституцией Российской Федерации непосредственно не урегулирован. Федеральным законом от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установление порядка регистрации устава муниципального образования отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления (пункт 16 статьи 5). Одновременно данный Федеральный закон определяет некоторые принципиальные положения, относящиеся к этому порядку, а именно: устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации; основанием для отказа в государственной регистрации устава может быть только противоречие его Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и законам субъекта Российской Федерации; отказ в государственной регистрации устава может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке (пункты 3 и 4 статьи 8). На основе и с соблюдением указанных положений законодатель субъекта Российской Федерации вправе определить конкретные механизмы и процедуры регистрации уставов муниципальных образований.

Установление порядка регистрации устава муниципального образования (в том числе определение того, какой государственный орган ее осуществляет), таким образом, составляет предмет ведения субъекта Российской Федерации и находится вне пределов ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, т. е. в этом вопросе субъекты Российской Федерации, по смыслу статей 73 и 76 (часть 4) во взаимосвязи со статьями 5 (часть 3), 71, 72 (пункт "н" части 1) и 76 (части 1, 2, 3, 5 и 6) Конституции Российской Федерации, обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование.

3. Согласно статье 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации и подпункту "б" пункта 1 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации в связи с запросом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации проверяет конституционность закона субъекта Российской Федерации, если этот закон издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Иные законы субъекта Российской Федерации, как следует из пункта 7 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации вправе проверять по таким запросам, если это предусмотрено заключенными в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Закон Санкт-Петербурга "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга" издан по вопросу, отнесенному Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к ведению органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а не к ведению органов государственной власти Российской Федерации или совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Договором о разграничении

предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Санкт-Петербурга, утвержденным Законом Санкт-Петербурга от 28 июня 1996 года, Конституционному Суду Российской Федерации право проверять конституционность такого рода законов по обращениям органов государственной власти Санкт-Петербурга не предоставлено. Что касается соответствующих положений указанного Федерального закона, то они в запросе Администрации Санкт-Петербурга не оспариваются. При таких обстоятельствах запрос о проверке конституционности положений Закона Санкт-Петербурга "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга" в силу части второй статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не может быть признан допустимым, а потому производство по настоящему делу в соответствии с пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и статьей 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подлежит прекращению.

4. Проверка соответствия Уставу Санкт-Петербурга оспариваемых положений Закона Санкт-Петербурга "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга" относится к полномочиям Уставного суда Санкт-Петербурга как органа конституционного контроля, что следует из статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и предусмотрено статьями 50 и 51 Устава Санкт-Петербурга.

Другие суды при рассмотрении конкретных дел, связанных с отказом в регистрации уставов муниципальных образований, согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, вправе самостоятельно решать, руководствуясь статьей 120 (часть 2) в ее взаимосвязи со статьей 76 (части 3, 5 и 6) Конституции Российской Федерации, какой закон подлежит применению в случаях противоречия между федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации. Статьи 76, 118, 120, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации не исключают и право законодателя специально предусмотреть осуществление судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке административного судопроизводства полномочий по проверке соответствия законов субъектов Российской Федерации иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции Российской Федерации.

5. Заявитель полагает, что закрепленный оспариваемыми нормами порядок регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в значительной степени снижает эффективность установленного Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством механизма судебной защиты прав местного самоуправления, поскольку специфические особенности законодательного органа (его коллегиальный характер, особый статус депутатов) могут препятствовать исполнению решения суда о незаконности и необоснованности отказа в такой регистрации, чем, по мнению заявителя, нарушаются статьи 12 и 133 Конституции Российской Федерации, гарантирующие самостоятельность и право на судебную защиту местного самоуправления.

В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, а также пунктом 3 части первой статьи 3, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность законов, изданных не только по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, - предметом проверки может быть и закон, изданный по вопросу, отнесенному к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, если имеет место жалоба на нарушение конституционных прав и свобод граждан, чьи права и свободы нарушены законом, примененным или

подлежащим применению в конкретном деле. Правом на обращение с такой жалобой обладают граждане и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Однако, как следует из представленных материалов, заявитель фактически ставит вопрос не об имевших место, а о возможных нарушениях конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления в связи с порядком, установленным Законом Санкт-Петербурга "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга". Все уставы муниципальных образований Санкт-Петербурга зарегистрированы, и суды не рассматривали дела по спорам об отказе в их регистрации. Жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод оспариваемыми положениями названного Закона Санкт-Петербурга в Конституционный Суд Российской Федерации не поступали. Следовательно, проверка конституционности оспариваемых норм Закона Санкт-Петербурга "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга" в настоящем деле не может быть осуществлена Конституционным Судом Российской Федерации не только по запросу органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (статья 125, пункт "б" части 2, Конституции Российской Федерации), но и в процедуре, предусмотренной для рассмотрения дел по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан (статья 125, часть 4, Конституции Российской Федерации).

В силу статей 10 и 118 Конституции Российской Федерации и в соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" постановления судов обязательны для всех без исключения органов государственной власти и подлежат неукоснительному исполнению; их неисполнение влечет ответственность, предусмотренную федеральным законом. Поэтому судебное постановление, которым отказ в регистрации устава муниципального образования признан незаконным, должно быть обязательно исполнено независимо от того, какой орган государственной власти - законодательный или исполнительный принял решение об отказе. Коллегиальный характер законодательного органа и связанные с этим особенности принятия им решений не могут служить препятствием для исполнения судебного постановления о незаконности его решения и, следовательно, не могут служить основанием для оценки нормативного акта, в соответствии с которым такое решение принимается, как неконституционного.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43, статьей 68, частями первой и четвертой статьи 71, частями первой и второй статьи 79 и частью второй статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Прекратить производство по делу по запросу Администрации Санкт-Петербурга о проверке конституционности положений статей 4, 5 и 6, части второй статьи 7 и статьи 9 Закона Санкт-Петербурга от 9 декабря 1997 года "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга", устанавливающих полномочия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по регистрации уставов муниципальных образований.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу является окончательным и обжалованию не подлежит.
3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Санкт-Петербурга, а также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

Российской Федерации

№ 60-О