

По жалобам главы муниципального образования "Село Маган" Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р.Алексеевой и Е.С.Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) "Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)"

Определение · № 344-О-П · от 15.05.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобам главы муниципального образования "Село Маган" Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р.Алексеевой и Е.С.Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) "Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)"

город Москва 15 мая 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 В.Г.Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалоб главы муниципального образования "Село Маган" Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р.Алексеевой и Е.С.Мондаровой,

у с т а н о в и л:

1. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации глава муниципального образования "Село Маган" Республики Саха (Якутия) В.В.Евтушенко и граждане Т.Р.Алексеева и Е.С.Мондарова просят признать статью 1 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 года "Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)" и приложение 1 к этому Закону в части, касающейся установления границ муниципального образования "Город Якутск", противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 и 131.

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения, в соответствии с которыми муниципальное образование "Город Якутск" наделяется статусом городского округа, устанавливаются его границы, а его территория включает территорию муниципального образования "Село Маган", при том что такие изменения не предусматривают получение согласия населения и представительного органа указанного муниципального образования, нарушают право граждан на осуществление местного самоуправления, его самостоятельность.

Как следует из представленных материалов, Верховный суд Республики Саха (Якутия) по заявлению Прокурора Республики Саха (Якутия) с участием представителей муниципального образования "Село Маган" 24 марта 2005 года вынес решение об отказе в признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Саха (Якутия) "Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха

(Якутия)". Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определением от 22 июня 2005 года оставила данное решение без изменения, а кассационное представление и кассационную жалобу - без удовлетворения. Суды указали, что мнение муниципального образования "Село Маган" относительно объединения с муниципальным образованием "Город Якутск" было выявлено на местном референдуме 29 сентября 2002 года. Конституционный суд Республики Саха (Якутия) в постановлении от 15 марта 2006 года N 4-П по делу о проверке конституционности названного Закона в части, касающейся установления границ муниципального образования "Город Якутск", указал, что оспариваемый Закон не противоречит положениям статьи 99 Конституции Республики Саха (Якутия), согласно которым местное самоуправление в Республике Саха (Якутия) осуществляется в улусах (районах), городе республиканского значения Якутске, городах, наслегах, поселках и других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (часть первая), а установление и изменение границ муниципальных образований определяется законом Республики Саха (Якутия) с учетом мнения населения соответствующих территорий (часть третья).

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, служит выражением власти народа, самостоятельно в пределах своих полномочий и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, оно осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (статья 3, части 2 и 3; статья 12; статья 130, часть 1; статья 131); право граждан на участие в местном самоуправлении путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления относится к основным правам и свободам, оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 2; статья 17, части 1 и 2; статья 32, часть 2; статья 130, часть 2); местное самоуправление гарантируется, кроме того, правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Согласно ратифицированной Российской Федерацией Европейской Хартии местного самоуправления, которая вступила в силу и, следовательно, является составной частью правовой системы Российской Федерации как акт более высокого уровня по отношению к внутреннему законодательству (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации), изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом (статья 5).

Исходя из приведенных положений Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях (постановления от 24 января 1997 года N 1-П, от 16 октября 1997 года N 14-П, от 3 ноября 1997 года N 15-П, от 30 ноября 2000 года N 15-П, определения от 13 июля 2000 года N 195-О, от 10 июля 2003 года N 289-О, от 3 апреля 2007 года N 171-О-П) сформулировал следующие правовые позиции относительно территориальной основы местного самоуправления и конституционных гарантий его самостоятельности, в том числе при решении законодателем вопросов, касающихся изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в связи с преобразованием или упразднением муниципальных образований.

Определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения,

подлежащих передаче в ведение местного самоуправления. Наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований - существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления. Такой порядок должен быть основан на нормах Конституции Российской Федерации, определяющих статус местного самоуправления и право граждан на осуществление местного самоуправления.

Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него.

Учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; к ним могут относиться решения представительных органов местного самоуправления по принятию и изменению своих уставов, которыми, в частности, устанавливается территориальная основа местного самоуправления и, соответственно, определяется состав территорий муниципальных образований; в случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум; при решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка организации выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции Российской Федерации.

По смыслу статей 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2), 71 (пункт "в"), 72 (пункт "б" части 1), 130 и 131, на случай, когда законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований, федеральный законодатель вправе предусмотреть норму, в соответствии с которой определение территории местного самоуправления осуществлялось бы так, как это предписано в пункте 1 статьи 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", а именно в соответствии с существующим административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации. Тем самым обеспечивается реализация конституционных принципов и иных положений о местном самоуправлении, гарантируются конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых сформулированы приведенные правовые позиции, сохраняют свою силу и в соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" являются

обязательными на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Конкретизируя конституционные гарантии местного самоуправления и устанавливая общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе территориальные, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает, что изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений (часть 3 статьи 12); преобразование муниципальных образований путем объединения двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан (часть 3 статьи 13); изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, мнение которого выявляется путем голосования (часть 7 статьи 13); в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (часть 3 статьи 24).

Согласно абзацам пятому - восьмому части 3 статьи 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в случае наличия в составе территории (в границах) муниципального образования (за исключением района) города и других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, не позднее 1 марта 2005 года законом субъекта Российской Федерации принимается решение: об упразднении указанных муниципальных образований (за исключением города) и соответствующих органов местного самоуправления не позднее 1 января 2006 года, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты; об исключении территорий населенных пунктов, находящихся за пределами городской черты, из состава территории указанного муниципального образования; внутригородские муниципальные образования упраздняются с 1 января 2006 года.

Следовательно, при установлении уполномоченными органами, разрешающими вопрос о наделении муниципального образования статусом городского округа, факта вхождения в состав территории данного муниципального образования других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, но находящихся за пределами городской черты, соответствующие муниципальные образования подлежат исключению из состава территории муниципального образования, статус которого изменяется.

Приведенными положениями части 3 статьи 84 названного Федерального закона непосредственно не предусматривается необходимость учета мнения населения соответствующих муниципальных образований при принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации решения об упразднении муниципальных образований и соответствующих органов местного самоуправления, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты. Однако эти положения - по их смыслу во взаимосвязи со статьями 12 и 13, абзацем первым части 3 статьи 83 и абзацем первым части 3 статьи 84 - также предполагают, что изменение границ территорий и преобразование муниципальных образований осуществляется в общем порядке, предусмотренном статьями 12 и 13, т. е. с учетом мнения населения соответствующих территорий.

4. Статья 85 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в первоначальной редакции устанавливала, что в Республике Саха (Якутия) местное самоуправление осуществляется населением

через местные органы государственной власти и управления, а также органы общественного территориального самоуправления, различные формы непосредственного волеизъявления населения (сходы, собрания, референдумы). Аналогичная норма была закреплена в Законе Республики Саха (Якутия) от 29 октября 1999 года "О статусе столицы Республики Саха (Якутия) - города Якутска": согласно его положениям местное самоуправление могло осуществляться лишь в селах, поселках, наслегах, расположенных на территории города Якутска, и на внутригородских территориях, а отношения между местными органами государственной власти города Якутска и местными администрациями пригородных сел, поселков, наслегов определялись как отношения административного подчинения.

Фактически на территории Республики Саха (Якутия) местное самоуправление в противоречие с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" осуществлялось лишь в 10 муниципальных образованиях, созданных в поселениях. Впоследствии в Конституцию Республики Саха (Якутия) (Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 года 54-3 N 445-II) и законы Республики Саха (Якутия) были внесены изменения в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и федерального законодательства о местном самоуправлении.

4.1. Постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) от 30 июля 2002 года N 83/3-2 на 29 сентября 2002 года были назначены местные референдумы, на которые выносились вопросы о создании в границах административно-территориальных единиц Республики Саха (Якутия) муниципальных образований и о принятии их уставов.

На местном референдуме по вопросу о создании в городе Якутске единого муниципального образования "Город Якутск" и об установлении структуры органов местного самоуправления были вынесены следующие вопросы: 1) Поддерживаете ли Вы решение об образовании в городе Якутске единого муниципального образования "Город Якутск" в границах административно-территориальной единицы - города республиканского значения Якутска? 2) Считаете ли Вы, что в муниципальном образовании "Город Якутск" должна быть установлена следующая структура органов местного самоуправления: представительный орган местного самоуправления - городское собрание депутатов Якутска в количестве 25 человек со сроком полномочий 5 лет; выборное должностное лицо - глава муниципального образования, избираемый населением, со сроком полномочий 5 лет?

Между тем 26 июня 1998 года был принят сходом поселка и 4 февраля 1999 года зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Саха (Якутия) устав муниципального образования "Поселок Маган" (переименован постановлением Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 20 февраля 2004 года в село Маган). Следовательно, постановление Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) от 29 сентября 2002 года в части проведения референдума об организации местного самоуправления в городе Якутске, в том числе на территории поселка Маган - муниципального образования, где местное самоуправление уже осуществлялось, не основывалось на нормах Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": согласно пункту 2 его статьи 22 решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. Ни орган местного самоуправления, ни население муниципального образования "Поселок Маган" такой инициативы не проявляли.

4.2. В уставе муниципального образования "Город Якутск" в первоначальной редакции (от 22 января 2003 года) указывалось, что на территории города находятся населенные пункты Жатай и Маган - самостоятельные муниципальные образования. Соответственно, предметом местного референдума не являлось и не могло являться упразднение самостоятельных муниципальных образований путем объединения их с муниципальным образованием "Город Якутск". Это подтвердил Верховный суд Республики Саха (Якутия), который в своем решении от 17 сентября 2002 года указал, что

назначение референдума на территории города Якутска, включая поселок Жатай, является незаконным и подлежит отмене, поскольку ущемляет права самостоятельного муниципального образования и его жителей (аналогичный вывод в полной мере распространяется и на муниципальное образование "Поселок Маган"). Впоследствии правоприменительными органами и судами референдуму от 29 сентября 2002 года стал придаваться смысл, в соответствии с которым мнение населения поселка Маган о преобразовании организации местного самоуправления якобы было учтено в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В отличие от Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который определял порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований (пункт 3 статьи 13), Федеральный закон от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к преобразованию муниципальных образований относит их объединение, разделение, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа (часть 1 статьи 13), а об упразднении муниципальных образований прямо не упоминает, однако его положения, касающиеся преобразования муниципальных образований, подразумевают и их упразднение, в частности при объединении двух и более поселений, согласно же части 3 его статьи 13 объединение двух и более поселений, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений.

Таким образом, хотя муниципальное образование "Село Маган" находилось в административных границах города Якутска, оно существовало в этих границах как самостоятельное муниципальное образование. Следовательно, его упразднение и включение в состав муниципального образования "Город Якутск" является преобразованием данного муниципального образования, изменением его границ, а значит, предполагает необходимость учета мнения населения по данному вопросу.

4.3. Выявляя конституционно-правовой смысл статьи 1 Закона Республики Саха (Якутия) "Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)" и приложения 1 к этому Закону, Конституционный Суд Российской Федерации не предопределяет ни порядок разрешения споров о границах территорий муниципальных образований, ни правовые формы и средства выявления мнения населения, - на основании федеральных законов они устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные образования, реализуя конституционные положения о местном самоуправлении, во всяком случае обязаны находить адекватные и легитимные подходы при решении исторически обусловленных комплексных проблем территориальной организации местного самоуправления на основе гласного анализа положительных и отрицательных сторон возможных преобразований, используя в случае споров согласительные процедуры и руководствуясь конституционным императивом сохранения государственного единства.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 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. Положения статьи 1 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 года "Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)" и приложения 1 к этому Закону, согласно которым муниципальное образование "Город Якутск" наделяется статусом городского округа и устанавливаются его границы, в системе действующего правового регулирования предполагают, что при установлении и изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, при

преобразовании и (или) упразднении муниципальных образований необходим учет мнения населения соответствующих муниципальных образований.

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

2. Признать жалобы главы муниципального образования "Село Маган" Республики Саха (Якутия) В.В.Евтушенко и граждан Т.Р.Алексеевой и Е.С.Мондаровой не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным жалобам окончательно и обжалованию не подлежит.

4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации", а также в официальных изданиях органов государственной власти Республики Саха (Якутия).

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 344-О-П