

Статья 92. Конституции Республики Коми предусматривает создание местных представительных органов, предназначенных для решения вопросов местного значения, на уровне районов, городов республиканского подчинения, районов в городе. Таким образом, данные территории определены как уровни, на которых осуществляется м

Вместе с тем обозначение в статье 92 Конституции Республики Коми уровней, на которых местные выборные представительные органы осуществляют функции местного самоуправления, при истолковании данной нормы как исключающей создание таких органов на более низком территориальном уровне, в том числе не предусмотренном в Законе Республики Коми "О муниципальных образованиях в Республике Коми", не согласуется с целью приближения местного самоуправления к населению и препятствует населению других территорий в осуществлении права на местное самоуправление, что не соответствует статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Из такой правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации исходил и в постановлении от 24 января 1997 года. В то же время вывод о том, что территориальные уровни, на которых местное самоуправление осуществляется выборными представительными органами, недопустимо ограничивать перечисленными в статье 92 Конституции Республики Коми, не означает, что такие органы должны быть созданы во всех муниципальных образованиях. В уставе муниципального образования вопрос может быть решен иначе на основании пункта 6 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", допускающего осуществление полномочий выборных органов собраниями (сходами) граждан. При отсутствии такой оговорки статья 92 Конституции Республики Коми приобретает неконституционный смысл, поскольку не только нарушает право на местное самоуправление на определенных территориях, но и ограничивает принцип народовластия при его осуществлении.

5. В соответствии с главой VI Конституции Республики Коми в республике наряду с местными представительными органами действуют местные администрации как органы исполнительной власти, непосредственно осуществляющие государственное управление, обеспечивающие права и законные интересы граждан на соответствующей территории и в то же время входящие в систему исполнительной власти республики (статья 94).

При этом местные администрации, определяемые как органы общей компетенции, выполняют исполнительные и распорядительные функции при решении всех вопросов развития соответствующих территорий, а не являются территориальными функциональными структурами центральных республиканских органов государственного управления.

Местные администрации в соответствии со статьей 1 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" действуют в районах, городах, районах в городе, сельсоветах и поселках. К их компетенции отнесено решение на соответствующей территории всех вопросов местного значения, включая управление муниципальной собственностью, хозяйственной и социальной сферой, заключение договоров с государственными и общественными организациями, охрану общественного порядка, исполнение решений и поручений местной представительной власти (пункты 1, 5, 7 и 12 статьи 33).

Таким образом, местные администрации практически осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность по решению вопросов местного значения, отнесенных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Конституцией Республики Коми к компетенции

местного самоуправления. Создание государственных органов исполнительной власти для решения таких вопросов противоречит статьям 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Оно не согласуется и с частью четвертой статьи 9 Конституции Республики Коми, исключающей вмешательство в законную деятельность органов самоуправления.

В соответствии с правовой позицией, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 24 января 1997 года, субъектами Российской Федерации не могут создаваться государственные органы представительной и исполнительной власти на территориях, не имеющих статуса административно-территориальных единиц республиканского подчинения, непосредственно входящих в состав территории субъекта Российской Федерации согласно его административно-территориальному делению, предусмотренному в конституции (уставе). Статья 70 Конституции Республики Коми называет в качестве административно-территориальных образований республики районы и города республиканского подчинения. Исходя из этого также исключается существование местных администраций в Республике Коми в качестве органов государственного управления таких территориальных единиц, как районы в городе, сельсоветы или поселки. Местные администрации на указанных территориях во всяком случае могли бы существовать только как органы местного самоуправления. Однако и в других территориальных единицах местные администрации, поскольку все они согласно законодательству Республики Коми имеют единую природу и решают вопросы местного значения, не могут функционировать как органы государственного управления.

Статьи 12, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации устанавливают, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, положения статей 80 и 94 Конституции Республики Коми, согласно которым местные администрации, осуществляющие в соответствии с законами республики решение вопросов местного самоуправления, входят в систему исполнительной власти Республики Коми, противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку устанавливают подчиненность местных администраций органам государственной власти. Соответственно не согласуется с Конституцией Российской Федерации и оспариваемая в настоящем деле статья 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", предусматривающая образование местных администраций Главой Республики Коми, что, как установлено данным Законом, подразумевает также назначение глав местных администраций Главой Республики Коми или главами вышестоящих администраций.

6. 19 марта 1997 года Верховный Суд Республики Коми вынес решение о проведении выборов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в Республике Коми и назначил их на 19 октября 1997 года. Согласно указанному решению выборы должны были проводиться в соответствии с Федеральным законом "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", нормы которого подлежат применению в субъектах Российской Федерации, не осуществивших собственное законодательное регулирование в этой области. В связи с принятием Конституционным Судом Российской Федерации настоящего дела к своему производству Верховный Суд Республики Коми определением от 20 августа 1997 года приостановил исполнение решения о назначении выборов, вследствие чего избирательная кампания в республике не проводилась. Учитывая это, Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым определить соответствующие меры по исполнению настоящего Постановления.

Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что непосредственному применению при проведении в Республике Коми выборов в органы местного самоуправления подлежат принятые в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы

местного самоуправления". Эти законы согласно статье 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации как в тех случаях, когда субъекты Российской Федерации не приняли в порядке их конкретизации собственные правовые акты, так и тогда, когда последние противоречат федеральному закону, тем более, что нормы названных Федеральных законов содержат гарантии избирательных прав граждан и их права на местное самоуправление, то есть связаны с реализацией положений статей 2 и 12 Конституции Российской Федерации, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации. Кроме того, должно быть также обеспечено непосредственное действие ряда положений Конституции Республики Коми.

Основаниями для назначения в Республике Коми выборов по Федеральному закону "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", согласно пункту 1 его статьи 1, являются, в частности, отсутствие в отдельных территориальных единицах выборного представительного органа местного самоуправления, а также осуществление полномочий органов местного самоуправления должностными лицами, которые назначены на должность органами государственной власти. Наличие этих оснований для проведения выборов в органы местного самоуправления в Республике Коми в соответствии с названным Федеральным законом нашло подтверждение в заседании Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу. Вместе с тем при проведении выборов должны учитываться и другие правовые позиции, сформулированные в настоящем Постановлении.

7. Согласно пункту 2 статьи 8 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно принимается устав муниципального образования, в котором должен решаться вопрос о структуре органов местного самоуправления. В Республике Коми возможность принятия устава муниципального образования может быть предоставлена действующим местным представительным органам власти, осуществляющим в настоящее время функции местного самоуправления в соответствующей территориальной единице, что не исключает, однако, принятие устава населением. При отсутствии таких органов в муниципальных образованиях устав принимается после их избрания.

Пункт 6 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предполагает возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. Однако данный вопрос должен решаться уставом муниципального образования. Следовательно, в любом муниципальном образовании надлежит сформировать представительный орган местного самоуправления, правомочный разработать и принять устав, в соответствии с которым полномочия этого органа впредь могут осуществляться собранием (сходом) граждан.

Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления не должно приводить к затягиванию в их создании. Действия (бездействие) населения (органов местного самоуправления) по определению структуры органов местного самоуправления, препятствующие реальному осуществлению местного самоуправления, должны быть скорректированы федеральными органами государственной власти в целях обеспечения прав и свобод граждан, в том числе права на осуществление местного самоуправления. Это не нарушает прав ни органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ни муниципальных органов, но ставит реализацию их обязанности обеспечить создание системы местного самоуправления в определенные рамки по времени. Такая правовая позиция выражена в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Истечение разумных сроков, в рамках которых следует обеспечить принятие уставов муниципальных

образований существующими местными представительными органами власти или проведение выборов в такие органы в не имеющих их муниципальных образованиях, может быть установлено Верховным Судом Республики Коми. При этом они должны определяться применительно к временным рамкам, установленным в статьях 58 (пункт 1) и 59 (пункты 1 и 2) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Если уставы муниципальных образований, определяющие структуру органов местного самоуправления на всех территориях муниципальных образований в Республике Коми, не будут приняты в разумные сроки, то согласно абзацам третьему и пятому пункта 1 статьи 1 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" выборы новых представительных органов местного самоуправления и глав местных администраций должны быть назначены в соответствии с этим Федеральным законом. Прекращение функционирования местной администрации и назначенного главы местной администрации до формирования согласно уставу муниципального образования заменяющих их органов могло бы привести к дезорганизации системы управления по решению вопросов местного значения и, следовательно, к ущемлению прав и законных интересов населения в таких муниципальных образованиях. В связи с этим исполнение настоящего Постановления не должно повлечь немедленного прекращения полномочий ни местных администраций в целом, ни назначенных глав местных администраций.

8. С учетом изложенного на основании части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" должны быть отменены положения Законов Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" и "О местных представительных органах власти в Республике Коми", а также иных законов Республики Коми: допускающие какие-либо формы властного воздействия вышестоящих местных представительных органов и местных администраций на нижестоящие; допускающие замещение каких-либо должностей местной администрации путем назначения органом государственной власти или органом другого муниципального образования; устанавливающие структуру органов местного самоуправления в рамках конкретного муниципального образования, в том числе формы их взаимодействия, полномочия конкретного органа местного самоуправления или отдельных должностных лиц местного самоуправления, а также общую схему органов местного самоуправления или обязательность создания каких-либо органов местного самоуправления (если иное не предусмотрено в федеральном законе и не вытекает из Конституции Российской Федерации); допускающие, что в каком-либо муниципальном образовании отсутствует как местный представительный орган, так и сход (собрание) граждан; допускающие передачу органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий либо отдельных полномочий без их конкретизации в законе и без предварительного выделения материальных и финансовых средств, обеспечивающих их исполнение. В процессе формирования органов местного самоуправления подлежит применению действующее законодательство Республики Коми, регламентирующее процедуры выборов в органы местного самоуправления, и лишь в той части, в какой оно не содержит необходимого регулирования или противоречит федеральному законодательству, должны действовать нормы Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 86, 87, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать соответствующими Конституции Российской Федерации положения статьи 93

Конституции Республики Коми (кроме пункта 6), как определяющие перечень полномочий представительных органов местного самоуправления, при условии, что данный перечень не является исчерпывающим и предполагает решение этими органами и других вопросов, отнесенных к компетенции местного самоуправления иным законодательством, включая федеральные законы и законы Республики Коми.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 131 (часть 1), пункт 6 статьи 93 Конституции Республики Коми.

3. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 130, 131 (часть 1) и 132 (часть 1), положение статьи 92 Конституции Республики Коми об избрании местных представительных органов власти только в районах, городах республиканского подчинения и районах в городе в той части, в какой оно ограничивает право на создание представительных органов местного самоуправления в других муниципальных образованиях.

4. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130, 131 (часть 1) и 132, положения статей 80 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", согласно которым местные администрации осуществляют государственное управление в качестве органов общей компетенции, входят в систему исполнительной власти и образуются Главой Республики Коми.

5. Исходя из пункта 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

1) местные представительные органы, избранные до вступления в силу настоящего Постановления, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны, если уставом муниципального образования не будет установлен иной, сокращенный срок. В тех муниципальных образованиях, в которых выборный представительный орган местного самоуправления отсутствует и полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными на должность органами государственной власти, должны быть проведены выборы в представительные органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством Республики Коми, регулирующим процедуры муниципальных выборов. Положения Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" подлежат при этом применению лишь в той части, в какой законы Республики Коми не содержат необходимого регулирования или противоречат федеральному законодательству;

2) действующим местным представительным органам до истечения срока их полномочий, а вновь избранным - после избрания надлежит разработать, принять и зарегистрировать уставы муниципальных образований. В случае, если устав не будет принят в разумные сроки, определяемые применительно к временным рамкам, установленным в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", подлежит применению абзац третий пункта 1 статьи 1 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", в том числе в отношении назначения выборов глав местных администраций;

3) назначенные главы местных администраций продолжают исполнение обязанностей только по решению вопросов местного значения до отмены в связи с принятием устава муниципального образования должности главы местной администрации и создания предусмотренной в уставе муниципального образования заменяющей ее должности;

4) положения Законов Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", "О местных представительных органах власти в Республике Коми" и "О выборах в органы государственной власти в Республике Коми", основанные на признанных не соответствующими Конституции Российской Федерации положениях Конституции Республики Коми и воспроизводящие

эти положения, а также воспроизводящие признанные неконституционными положения статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", не могут применяться и подлежат отмене в порядке, установленном Конституцией Республики Коми и законами Республики Коми;

5) на основании части третьей статьи 79, части второй статьи 100 и статьи 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решение Верховного Суда Республики Коми от 19 марта 1997 года о проведении выборов в органы местного самоуправления в Республике Коми должно быть пересмотрено Верховным Судом Республики Коми в связи с новыми правовыми обстоятельствами, установленными Конституционным Судом Российской Федерации по данному делу.

6. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

7. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Республики Коми. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 3-П