

По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда 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", а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление

Определение · № 542-О · от 07.12.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда 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", а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление город Москва 7 декабря 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, 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 Законодательного Собрания Республики Карелия и жалобы главы города Екатеринбурга,
у с т а н о в и л:

1. В запросе Законодательного Собрания Республики Карелия оспаривается конституционность положений абзацев двенадцатого - четырнадцатого 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" (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 года "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий"), предусматривающих, что находящееся в муниципальной собственности имущество, которое может находиться в федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации в случаях: если нахождение указанного имущества в муниципальной 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; если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, созданными Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, для целей, установленных в соответствии с данным Федеральным законом и со статьей 26-11 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

По мнению заявителя, названные законоположения, как допускающие возможность безвозмездной передачи муниципального имущества в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации без согласия собственника - органа местного самоуправления, несоразмерно ограничивают право собственности муниципальных образований, ставят их в неравное положение с такими собственниками имущества, как Российская Федерация и субъекты Российской Федерации, и тем самым противоречат статьям 8, 12, 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации.

В жалобе главы города Екатеринбурга помимо абзацев двенадцатого - четырнадцатого части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ оспаривается конституционность положений ее абзацев пятнадцатого - двадцать второго, согласно которым в случае передачи муниципальной собственности в федеральную собственность предложения о передаче имущества направляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему полномочия собственника имущества, а также уполномоченным исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим полномочия собственника имущества, - в случае передачи имущества из муниципальной собственности в собственность субъектов Российской Федерации; передача в федеральную собственность и в собственность субъекта Российской Федерации из муниципальной собственности имущества, не включенного в указанные предложения, не допускается. Решения о передаче имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность принимаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества, если иное не установлено Правительством Российской Федерации; решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъектов Российской Федерации принимаются уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия собственника имущества. Этими решениями утверждаются перечни передаваемых муниципальных унитарных предприятий и муниципальных

учреждений, право собственности на которые переходит к другому собственнику имущества в соответствии со статьей 300 ГК Российской Федерации; эти решения являются основаниями возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни. Ликвидация муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений как юридических лиц, а также регистрация права государственной или муниципальной собственности на их имущественные комплексы как объекты недвижимости при передаче имущества не требуется. Перечень же документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации. По мнению заявителя, названные законоположения противоречат статьям 8 (часть 2), 12, 35, 55, 130 и 132 Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они позволяют принимать уполномоченному исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему полномочия собственника имущества, решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъектов Российской Федерации на основе предложений, направляемых любым органом государственной власти субъекта Российской Федерации, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления.

Как следует из представленных материалов, Арбитражным судом Свердловской области решением от 6 июля 2006 года, оставленным без изменения постановлениями апелляционной и кассационной инстанций, было отказано в удовлетворении заявления администрации города Екатеринбурга о признании недействительным постановления Правительства Свердловской области от 26 апреля 2006 года N 341-ПП "О внесении изменений в постановление Правительства Свердловской области от 14 декабря 2005 года N 1057-ПП "О приеме муниципальных учреждений и имущества муниципальных образований в Свердловской области, безвозмездно передаваемых в государственную собственность Свердловской области для осуществления полномочий органов государственной власти Свердловской области" и удовлетворено встречное заявление Правительства Свердловской области - о признании недействительным постановления главы города Екатеринбурга от 26 апреля 2006 года N 354 "О реорганизации муниципальных образовательных учреждений культуры".

2. Конституция Российской Федерации, устанавливая основы конституционного строя Российской Федерации, закрепляет, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2), а также признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 12).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в решении вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (статья 130, часть 1); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (статья 132, часть 1); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133). Названные конституционные гарантии местного самоуправления являются основой реализации народом своей власти через органы местного самоуправления (статья 3, часть 2, Конституции Российской Федерации).

В силу приведенных конституционных положений федеральный законодатель, регламентируя в федеральном законе разграничение государственной и муниципальной собственности на основе разграничения публично-властных полномочий и устанавливая порядок передачи имущества в результате такого разграничения, должен обеспечивать учет и согласование интересов Российской

Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности с целью сохранения имущественной самостоятельности названных публичных образований.

Вместе с тем из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 34, 35, 130, 132 и 133 следует, что не только право частной собственности, но и право собственности публичных образований, в том числе муниципальных образований, может быть ограничено лишь федеральным законом, если это необходимо для защиты конституционных ценностей и если такое ограничение 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).

3. Вопрос о порядке безвозмездной передачи имущества от одного публичного собственника другому ранее уже являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, 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 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 правомочия субъектов Российской Федерации и гарантии государственной собственности субъектов Российской Федерации.

Данные выводы были сформулированы Конституционным Судом Российской Федерации исходя из системного толкования положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ, в частности ее абзацев пятнадцатого - восемнадцатого. Этими положениями, между тем, закрепляется необходимость направления предложений о передаче имущества не только органами государственной власти субъекта Российской Федерации; такие предложения направляют и органы местного самоуправления - соответствующему федеральному органу исполнительной власти в случаях передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную, уполномоченному исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации - в случае передачи имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации. Кроме того, устанавливается, что передача в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации из муниципальной собственности имущества, не включенного в указанные предложения, не допускается.

Из приведенных законоположений следует, что порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации аналогичен порядку передачи имущества из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность: он включает направление органом местного самоуправления соответствующего предложения, при этом передача имущества из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, не указанного в предложении, не допускается, т. е. безвозмездная передача муниципальной собственности в

федеральную либо собственность субъектов Российской Федерации предполагает необходимость согласованных действий соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Тем самым федеральный законодатель, обеспечивая во исполнение предписаний Конституции Российской Федерации баланс интересов названных публичных образований, исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в одностороннем порядке, без достижения соответствующей договоренности, решения о безвозмездной передаче имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Таким образом, поскольку порядок безвозмездной передачи в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации имущества, находящегося в муниципальной собственности, является аналогичным порядку передачи имущества из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность, на него распространяются правовые позиции и выводы, содержащиеся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года N 8-П, а закрепляющие данный порядок положения абзацев двенадцатого - двадцать второго, как предполагающие необходимость волеизъявления органов местного самоуправления на передачу имущества, находящегося в муниципальной собственности, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные правомочия местного самоуправления и гарантии муниципальной собственности, в том числе вытекающие из статей 8, 12, 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации.

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 (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 года "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий"), устанавливающие порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации имущества, находящегося в муниципальной собственности, в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в системе действующего правового регулирования предполагают необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, 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.

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 Постановлении от 30 июня 2006 года N 8-П, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Признать запрос Законодательного Собрания Республики Карелия и жалобу главы города Екатеринбурга 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.
4. Правоприменительные решения по делу с участием администрации города Екатеринбурга, основанные на указанных законоположениях 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 данным обращениям 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 542-О