

# Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации

Постановление · № 4234-ИГД · от 24.06.1999 · Государственная Дума · Действует с изменениями

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" части первой статьи 3, статьями 36, 37, 84 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", постановляет:

1. Обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с прилагаемым запросом о соответствии Конституции Российской Федерации законов Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области" и "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области", опубликованных в газете "Курская правда" от 24 марта 1999 года.
2. Поручить депутату Государственной Думы Олейник Любови Васильевне представлять Государственную Думу при рассмотрении данного запроса в Конституционном Суде Российской Федерации.
3. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы

Федерального Собрания

Российской Федерации Г.Н.Селезнев

Москва

24 июня 1999 года

№ 4234-ИГД

---

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Конституционный Суд

Российской Федерации

З А П Р О С

О соответствии Конституции

Российской Федерации законов Курской области

"О внесении изменений и дополнений в Устав

(Основной закон) Курской области" и "Об отмене

Закона Курской области от 15 августа 1996 года

"О муниципальных образованиях Курской области"

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1) на основании постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24 июня 1999 года № 4234-ИГД, руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" части первой статьи 3, статьями 36, 37, 84 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", просит Конституционный Суд Российской Федерации проверить соответствие Конституции Российской Федерации законов Курской области "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области" и "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области", принятых 22 марта 1999 года и опубликованных в газете "Курская правда" от 4 марта 1999 года.

Основанием для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли указанные законы Курской области положениям Конституции Российской Федерации.

Допустимость настоящего запроса на основании статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" обусловлена тем, что указанные законы Курской области регулируют правоотношения в области общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые в соответствии с пунктом "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также правоотношения в области обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, отнесенных к правам и свободам человека и гражданина (статья 32 Конституции Российской Федерации), регулирование и защита которых в соответствии с пунктом "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации относится к ведению Российской Федерации, и не подлежат действию в связи с противоречиями Конституции Российской Федерации, обнаружившимися в их положениях.

Позиция Государственной Думы по поставленным в настоящем запросе вопросам состоит в следующем.

1. Статьей 1 Закона Курской области "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области" Устав Курской области (далее - Устав) дополняется главой 4 (статьи 15-21), содержащей нормы, противоречащие положениям Конституции Российской Федерации. Так, статьей 15 данной главы Устава устанавливается, что "на территории административно-территориальных единиц (районов) для осуществления полномочий государственной власти Курской области, исходя из принципа разделения властей, создаются представительные и исполнительные органы государственной власти района". Статьей 16 Устава устанавливается, что "органом представительной государственной власти административно-территориальной единицы (района) является районный Совет народных депутатов", в статье 17 определяются полномочия районного Совета народных депутатов. В статье 18 устанавливается, что "органами исполнительной государственной власти административно-территориальной единицы (района) являются администрация района, сельские и поселковые администрации, входящие в единую систему органов исполнительной государственной власти Курской области", статьей 19 устанавливаются полномочия глав указанных администраций. Статьей 20 Устава устанавливается, что "сельские, поселковые администрации создаются в тех населенных пунктах, где население самостоятельно и добровольно отказалось от своего права на организацию местного самоуправления", а также устанавливается право органов местного самоуправления передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области.

1.1. Анализ содержания указанных статей показывает, что положения статьи 15 Устава сформулированы исходя из неверного толкования принципов и положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих основы конституционного строя Российской Федерации. Так, положение части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации определяет, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы. Однако данные органы не могут именоваться органами государственной власти Российской Федерации определенной территории (что противоречило бы части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации), так как являются территориальными структурными подразделениями соответствующих федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с частью 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения

Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Порядок принятия федеральных законов Федеральным Собранием - представительным и законодательным органом Российской Федерации - установлен главой 5 Конституции Российской Федерации. Из указанных норм следует, что для исполнения полномочий представительного и законодательного органа Российской Федерации не могут создаваться его территориальные органы или подразделения, так как это нарушило бы принцип единства федерального законодательства. Данные положения, устанавливающие систему органов государственной власти Российской Федерации, основываются на положениях статьи 10 Конституции Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации установлены аналогичные принципы организации государственной власти субъектов Российской Федерации. В части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации установлено, что субъекты Российской Федерации имеют свое законодательство, а в части 3 этой же статьи установлено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти.

Следовательно, создание для осуществления полномочий государственной власти Курской области исполнительных органов государственной власти районов Курской области, не являющихся территориальными структурными подразделениями исполнительных органов государственной власти Курской области, противоречит указанным выше положениям Конституции Российской Федерации.

Создание представительных органов государственной власти районов для осуществления государственной власти Курской области, то есть для исполнения полномочий законодательного (представительного) органа власти Курской области, противоречит конституционному принципу единства законодательства субъекта Российской Федерации.

1.2. Рассматривая по форме статью 15 Устава, которой указанным законом Курской области дополнен Устав, следует учитывать, что в данной статье применяются понятия, не определенные в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и правоприменительной практике. Термин "полномочие" в Конституции Российской Федерации и нормативных правовых актах применяется в отношении конкретных субъектов, обладающих полномочиями (например, в отношении конкретных органов государственной власти или должностных лиц). Термин "государственная власть" является доктринальным термином, обозначающим абстрактное понятие, и поэтому соединение терминов "полномочие" и "государственная власть" не несет правового смысла.

В Конституции Российской Федерации слово "представительный" для характеристики органов государственной власти не применяется обособленно от слова "законодательный" (часть 2 статьи 66, статья 94 Конституции Российской Федерации). Статья 10 Конституции Российской Федерации устанавливает разделение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную. Применение понятия "представительный орган государственной власти" не соответствует Конституции Российской Федерации.

Анализ применения в Конституции Российской Федерации понятия "органы государственной власти" показывает, что данное понятие применяется в отношении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые являются государствами (статья 1, части 2 и 4 статьи 5 Конституции Российской Федерации). Если допустить правомерность введения в Уставе понятия "органы государственной власти административно-территориальных единиц", то следует допустить правомерность образования субъектами Российской Федерации территорий, обладающих атрибутами собственной государственности, что противоречит принципам федеративного устройства Российской Федерации.

Таким образом, обнаруживается, что понятийный аппарат статьи 15 Устава не соответствует

Конституции Российской Федерации.

1.3. Положения статьи 10 Конституции Российской Федерации в равной мере распространяются на принципы организации системы органов государственной власти Российской Федерации и системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Анализ указанного дополнения Устава с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную приводит к выводу, что представительные органы государственной власти районов Курской области не могут быть отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти. Указанные органы не могут быть отнесены к законодательным органам государственной власти, поскольку такое положение нарушило бы единство законодательства субъекта Российской Федерации, что нашло отражение и в статье 17 (внесенной в Устав рассматриваемым Законом Курской области), определяющей полномочия данных органов, поскольку правовое регулирование не отнесено к компетенции данных представительных органов. Данные органы не могут быть отнесены к органам исполнительной власти, а также и к органам судебной власти. В таком случае "представительный орган государственной власти административно-территориальной единицы (района)" Курской области не может быть отнесен ни к одной из ветвей государственной власти в соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации, следовательно, у него не может быть предмета собственного ведения. Таким образом, обнаруживается противоречие данной нормы статье 10 Конституции Российской Федерации и, кроме того, внутреннее противоречие указанной нормы, так как она обосновывается принципом разделения властей (под которым, очевидно, подразумевается положение статьи 10 Конституции Российской Федерации).

1.4. Пунктом "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Поскольку принятый Государственной Думой Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в настоящее время не вступил в силу, в законах и иных нормативных правовых актах (в том числе и в уставах) субъектов Российской Федерации не должны содержаться нормы, вводящие иные принципы организации системы органов государственной власти, отличающиеся от существовавших на дату вступления в силу Конституции Российской Федерации, что подтверждается нормой прямого действия, установленной в части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации. Исходя из норм части 1 и части 2 раздела второго Конституции Российской Федерации, система органов государственной власти субъектов Российской Федерации должна соответствовать Закону Российской Федерации "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", который применяется в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, до принятия федеральных законов в соответствии с указанными выше положениями Конституции Российской Федерации. В указанном Законе Российской Федерации органы государственной власти административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации не предусмотрены. Таким образом, с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации данное положение внесено в Устав органами государственной власти Курской области с превышением полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. В статье 21 Устава (новая редакция) вводятся не предусмотренные Конституцией Российской

Федерации положения о передаче полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти (пункты 3 и 5 данной статьи) и о делегировании полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления (пункт 2 данной статьи).

2.1. Анализ содержания указанных норм Устава приводит к выводу об их несоответствии Конституции Российской Федерации.

Так, в части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации установлено, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями означает обязательность и безусловность исполнения указанных полномочий органами местного самоуправления, а также выполнение установленных в соответствии с Конституцией Российской Федерации законодательных процедур. Делегирование полномочий имеет совершенно иной правовой смысл, так как исключает обязательность и безусловность исполнения указанных полномочий органами местного самоуправления в соответствии с законом, поскольку делегирование обуславливает передачу полномочий по взаимному соглашению (договору), что противоречит указанному положению Конституции Российской Федерации.

Нормы пунктов 3 и 5 указанной статьи Устава не имеют правовых оснований и правовых источников, поскольку в Конституции Российской Федерации и федеральных законах передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти не предусмотрена.

2.2. Анализ указанных норм с точки зрения формы нормативного акта показывает, что применение в пункте 2 статьи 4 Устава термина "делеги́рование" искажает правовое содержание положения части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации. Кроме того, в указанной норме содержится внутреннее противоречие, так как она устанавливает, что "делеги́рование" отдельных государственных полномочий осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательством Курской области, однако в Конституции Российской Федерации, федеральных законах "делеги́рование" отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления не предусмотрено.

2.3. С точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации данные положения внесены в Устав органами государственной власти Курской области с превышением полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с пунктом "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На основании данного положения принят Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон).

Ни в Конституции Российской Федерации, ни в Федеральном законе не содержится положений, устанавливающих компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части установления не предусмотренных Конституцией Российской Федерации форм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В Конституции Российской Федерации также не содержатся нормы, предусматривающие передачу полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти, так как исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти противоречило бы статье 12 и статье 133 Конституции Российской Федерации, что отражено в пункте 5 статьи 14 Федерального закона, запрещающем осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

3. Статьей 1 Закона Курской области "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон)

Курской области" изменяется редакция главы 18 Устава, в которую вносятся нормы, противоречащие положениям Конституции Российской Федерации.

В новой редакции статьи 81 Устава вводятся положения, провозглашающие право населения "самостоятельно и добровольно" отказываться от "реализации права на организацию местного самоуправления". Такое право не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. В случае признания такого права законным следует признать законным и право населения отказаться от реализации других положений Конституции Российской Федерации, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации, что влечет распад общества и государства. В новой редакции статьи 82 Устава вводятся "основные принципы", определяющие условия осуществления местного самоуправления на определенной территории, которые могут быть истолкованы произвольно. Данное положение ведет к ограничению конституционных прав населения городского, сельского поселения на осуществление местного самоуправления по основаниям, допускающим произвольную трактовку.

3.1. Анализ содержания указанных норм Устава приводит к выводу об их несоответствии Конституции Российской Федерации.

Установленные пунктами 3 и 4 статьи 81 новой редакции Устава положения о "праве населения самостоятельно и добровольно через референдум большинством голосов населения, обладающим активным избирательным правом, решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории" и праве населения "самостоятельно и добровольно отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления" свидетельствуют об интерпретации местного самоуправления как формы самоорганизации населения для реализации своих интересов, а не как института публичной власти, являющегося выражением власти народа и составляющего одну из основ конституционного строя Российской Федерации. В части 2 статьи 3, статье 12, статьях 130-132 Конституции Российской Федерации осуществление местного самоуправления гражданами Российской Федерации (так же, как и осуществление государственной власти в соответствующих статьях Конституции Российской Федерации) не обусловлено волеизъявлением населения.

Право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления отнесено статьей 32 Конституции Российской Федерации к правам и свободам человека и гражданина. В статье 18 Конституции Российской Федерации установлено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, в части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации - что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Если признать законной норму, дающую части граждан право отказаться на определенной территории от осуществления местного самоуправления как института публичной власти путем принятия решения большинством, то эта норма придет в противоречие с указанными положениями Конституции Российской Федерации, так как лишит права осуществлять местное самоуправление, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления другую часть населения.

В новой редакции статьи 82 Устава вводятся не предусмотренные Конституцией Российской Федерации условия осуществления местного самоуправления на определенной территории, которые могут быть произвольно истолкованы. Так, в подпункте 1.1 указанной статьи устанавливается, что определение территориального устройства осуществляется исходя из максимальной эффективности решения социально-экономических вопросов местного самоуправления. В подпункте 1.2 указанной статьи в качестве условия устанавливается "наличие территориального коллектива, объединенного общими интересами, связанными с местом проживания", а в подпункте 1.4 - "пространственная и временная доступность услуг, предоставляемых муниципальными органами и организациями населению". Данное положение противоречит статьям 3, 12, 32, 131, 133 Конституции Российской Федерации, в которых осуществление местного самоуправления не ограничивается какими-либо условиями. В подпунктах 1.3 и 1.5 статьи 82 Устава возможность осуществления местного

самоуправления ставится в зависимость от финансового и материального обеспечения деятельности органов местного самоуправления, что противоречит основополагающему конституционному принципу государственных гарантий осуществления местного самоуправления в Российской Федерации (статья 12 Конституции Российской Федерации), а также нормам Федерального закона, устанавливающим на основании конституционных положений обязанность органов государственной власти осуществлять материально-финансовое обеспечение местного самоуправления в случае недостаточности собственных финансовых и материальных средств (статьи 4, 5, 36, 37, 61).

3.2. Анализ указанных норм с точки зрения формы нормативного акта показывает, что пункт 3 статьи 81 содержит внутреннее противоречие, состоящее в том, что "право населения самостоятельно и добровольно через референдум большинством голосов населения, обладающим активным избирательным правом, решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории в соответствии с международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией, Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также принципами, установленными настоящим Уставом", так как в международных договорах, ратифицированных Российской Федерацией, в Конституции Российской Федерации, федеральных законах не содержится соответствующих положений, а следовательно, данная норма противоречит Конституции Российской Федерации.

В указанных нормах статьи 82 Устава применяются понятия, не несущие правового содержания, не определенные и не имеющие правовых источников в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе, допускающие вследствие данного обстоятельства произвольную интерпретацию и искажающие конституционные принципы осуществления местного самоуправления.

3.3. С точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации установленные пунктами 3 и 4 статьи 81 новой редакции Устава положения о "праве населения самостоятельно и добровольно через референдум большинством голосов населения, обладающим активным избирательным правом, решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории" и праве населения "самостоятельно и добровольно отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления" внесены в Устав органами государственной власти Курской области с превышением своих полномочий, так как в соответствии с Конституцией Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к ведению Российской Федерации (пункт "в" статьи 71), а ограничение прав местного самоуправления запрещено (часть 2 статьи 133).

Пунктом "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На основании данного положения принят Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Установленные пунктом 1 статьи 82 Устава не предусмотренные Конституцией Российской Федерации "основные принципы", определяющие условия осуществления местного самоуправления на определенной территории, внесены в Устав органами государственной власти Курской области с превышением своих полномочий, так как Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом органам государственной власти субъектов Российской Федерации право на установление каких-либо условий, ограничивающих осуществление местного самоуправления, не предоставлено.

4. В пунктах 1 и 2 статьи 84, пункте 2 статьи 85 Устава устанавливаются нормы прямого действия по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации и в соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральным законом к ведению органов местного самоуправления. В пункте 1 статьи 84 Устава устанавливается срок полномочий представительного органа местного

самоуправления, в пункте 2 статьи 84 Устава устанавливается, что осуществление местного самоуправления возглавляется главой муниципального образования, который избирается сроком на 5 лет. В пункте 2 статьи 85 Устава устанавливается порядок избрания выборного должностного лица местного самоуправления (главы муниципального образования) в зависимости от численности населения муниципального образования.

4.1. Анализ содержания указанных норм приводит к выводу об их противоречии положениям Конституции Российской Федерации и нормам Федерального закона, принятого на основании Конституции Российской Федерации (подпункт "н" части 1 статьи 72). Так, в статье 12 Конституции Российской Федерации установлено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Частью 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации к полномочиям местного самоуправления отнесено самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации к полномочиям местного самоуправления отнесено определение структуры органов местного самоуправления. В развитие указанных конституционных положений в Федеральном законе к вопросам местного значения отнесены принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением (подпункт 1 пункта 2 статьи 6), при этом уставом муниципального образования определяется срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (подпункт 6 пункта 1 статьи 8), а также численный состав представительного органа местного самоуправления (пункт 2 статьи 15). Уставом муниципального образования определяются также структура и порядок формирования органов местного самоуправления (подпункт 4 пункта 1 статьи 8).

В статье 16 Федерального закона установлено, что уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования - выборного должностного лица местного самоуправления, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Положения данной статьи не ограничивают конституционные положения о самостоятельном решении гражданами вопросов местного значения и самостоятельном определении населением структуры органов местного самоуправления и порядка их формирования, так как из данных норм не следуют ни обязательность наличия данной выборной должности в структуре органов местного самоуправления, ни ее единственность, ни единственно возможный способ замещения данной должности. Напротив, пунктом 2 статьи 84 новой редакции Устава устанавливается единственное выборное должностное лицо местного самоуправления (глава муниципального образования), а пунктом 2 статьи 85 устанавливаются два заданных варианта замещения данной должности, которые применяются в зависимости от численности населения муниципального образования, что является ограничением прав граждан самостоятельно решать вопросы местного значения и самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления и порядок их формирования.

Установление жестко определенного срока полномочий выборного должностного лица также противоречит указанным конституционным принципам. В соответствии со статьей 12, пунктом "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации на основании подпункта "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в Федеральном законе к компетенции органов государственной власти Российской Федерации отнесено обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления (пункт 3 статьи 4 Федерального закона). На основании указанных норм в пункте 2 статьи 18 Федерального закона установлен нижний предел срока полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, составляющий два года. На аналогичных основаниях пунктом 1 статьи 80 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" установлен верхний предел срока

полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, составляющий пять лет. На основании данных норм срок полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с пунктом 4 статьи 16 Федерального закона должен определяться уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, в котором, однако, не должны содержаться нормы, ограничивающие права местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

4.2. Анализ указанных норм с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации показывает, что данные нормы внесены в Устав органами государственной власти Курской области с превышением своих полномочий. В Конституции Российской Федерации, Федеральном законе, принятом на основании пункта "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, не содержатся нормы, относящиеся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации установление численного состава представительных органов местного самоуправления, срока полномочий представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в формах, ограничивающих самостоятельное решение этих вопросов местного значения населением муниципального образования путем определения в уставе муниципального образования. При этом следует иметь в виду, что норма статьи 58 Федерального закона имела ограниченное применение (в течение 16 месяцев со дня вступления Федерального закона в силу) в отношении представительных органов местного самоуправления, выборы в которые не проводились в установленные сроки до вступления в силу Федерального закона.

5. В статьях 89 и 90 Устава устанавливаются не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации, формы государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. В пункте 1 статьи 89 Устава устанавливается, что Курская областная Дума, губернатор Курской области, а также уполномоченные ими органы и должностные лица осуществляют государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. В пункте 3 статьи 89 Устава устанавливается, что государственный контроль может включать контроль за целесообразностью использования средств, материальных ресурсов, собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью Курской области, а в пункте 4 этой же статьи фактически устанавливается, что контролирующий орган может вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления. В статье 90 Устава "Курской областной Думе, губернатору Курской области, районным Советам народных депутатов, главам администраций районов предоставляется право требовать отмены или приведения в соответствие с действующим законодательством опротестованного акта органа местного самоуправления".

5.1. Анализ содержания норм указанных статей новой редакции Устава показывает, что они противоречат положениям Конституции Российской Федерации. В отношениях между предусмотренными Конституцией Российской Федерации институтами публичной власти в Конституции Российской Федерации нормой прямого действия установлена единственная форма прямого контроля одним институтом публичной власти (государством) за деятельностью другого института публичной власти (органов местного самоуправления) - контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они наделены законом (часть 2 статьи 132).

В других формах контроль за деятельностью институтов публичной власти осуществляется правосудием на основании статьи 18 Конституции Российской Федерации. Федеральным законом установлено положение, обеспечивающее единство принципов государственного контроля решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц органов публичной власти, осуществляемого

прокуратурой Российской Федерации, и положение, обеспечивающее единство принципов обжалования в суде решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц органов публичной власти (статьи 51 и 52 Федерального закона).

Органы местного самоуправления в соответствии со статьями 12, 130, 131, 132 Конституции Российской Федерации самостоятельно в пределах своей компетенции управляют муниципальной собственностью, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка и решают иные вопросы местного значения. Предоставление органам государственной власти Курской области права контролировать "целесообразность использования средств, материальных ресурсов, собственности, переданной органам местного самоуправления государственной властью Курской области", противоречит указанным положениям Конституции Российской Федерации, так как установление отчислений в местные бюджеты от регулирующих доходных источников местных бюджетов, муниципальная собственность, закрепленная в собственности муниципальных образований в порядке разграничения государственной собственности, может толковаться на основании указанных норм Устава как передача указанных средств органам местного самоуправления органами государственной власти Курской области.

Вмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления в порядке осуществления контроля противоречит положениям статей 12 и 133 Конституции Российской Федерации.

Предоставление "права требовать отмены или приведения в соответствие с законодательством опротестованного акта местного самоуправления" вторгается в сферу компетенции судебной власти и противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации, а также противоречит Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации".

5.2. Анализ указанных норм с точки зрения формы нормативного акта показывает, что статья 89 Устава содержит внутреннее противоречие, поскольку в пункте 2 данной статьи указывается, что "любой государственный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами области". В Конституции Российской Федерации, федеральных законах контроль за деятельностью органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации не предусмотрен. На основании пункта "н" части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации следует вывод об отсутствии правовых источников для внесения в Устав положений пунктов 1, 3 и 4 статьи 89, а также положений статьи 90.

5.3. Анализ указанных норм с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации показывает, что данные нормы внесены в Устав органами государственной власти Курской области с превышением своих полномочий. В Конституции Российской Федерации, Федеральном законе, принятом на основании пункта "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, не содержатся нормы, из которых следует возможность отнесения к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления (за исключением контроля за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они наделены).

6. Законом Курской области "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области" предусматривается фактическая ликвидация местного самоуправления по истечении срока полномочий текущего созыва органов местного самоуправления муниципальных образований (статья 2).

Данным Законом "гражданам предлагается провести референдумы по вопросу реализации

конституционного права на самостоятельное осуществление местного самоуправления на территории Курской области" (статья 3), а по результатам референдумов предполагается принять закон Курской области о муниципальных образованиях Курской области, установив в нем наименования и количество муниципальных образований Курской области (статья 4).

6.1. Анализ содержания указанных норм показывает их противоречие положениям Конституции Российской Федерации, устанавливающим основы конституционного строя Российской Федерации, а также положениям Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", принятом на основании пункта "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, устанавливающим разделение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления как предмета их совместного ведения. В Конституции Российской Федерации осуществление власти народа через органы местного самоуправления или органы государственной власти не обуславливается волеизъявлением населения той или иной части территории Российской Федерации (часть 2 статьи 3). В Конституции Российской Федерации не содержатся нормы, требующие определить статус органов или должностных лиц местного самоуправления, существовавших на дату вступления в силу Конституции Российской Федерации и осуществлявших свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации и Федеральном законе также не содержатся положения, требующие в связи с их вступлением в силу определения, изменения или установления статуса территорий, на которых осуществлялось местное самоуправление, в качестве муниципальных образований. Следовательно, местное самоуправление как институт публичной власти осуществлялось непрерывно, создание органов местного самоуправления в связи с принятием Конституции Российской Федерации или Федерального закона не требовалось. В статье 58 Федерального закона предусматривается проведение выборов в представительные органы местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления не позднее чем через 16 месяцев со дня вступления в силу Федерального закона. Таким образом, статья 2 указанного Закона Курской области противоречит также и нормам материального права федерального законодательства, так как действующие в Курской области органы местного самоуправления не были созданы на основании Закона Курской области от 15 августа 1999 года, а были избраны 29 июня 1997 года в соответствии с Федеральным законом "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" по решению суда, принятому по заявлению прокурора Курской области (в связи с отменой по настоящему избранного губернатором Курской области А.В.Рущкого назначенных на декабрь 1996 года выборов в органы местного самоуправления). В Законе Курской области от 15 августа 1999 года "О муниципальных образованиях Курской области" также не содержатся положения о создании органов местного самоуправления в перечисленных в нем муниципальных образованиях.

Следовательно, нормы статей 2, 3, 4 указанного Закона Курской области противоречат статьям 3, 12 Конституции Российской Федерации, а также статье 133 Конституции Российской Федерации, так как устанавливают ограничение прав местного самоуправления с истечением срока полномочий органов местного самоуправления текущего созыва.

6.2. Анализ указанного Закона Курской области с точки зрения его формы показывает, что он содержит внутреннее противоречие. В статье 1 указывается, что Закон Курской области от 15 августа 1999 года "О муниципальных образованиях Курской области" отменяется в целях "приведения законодательства Курской области в соответствие с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", однако в данном Законе Курской области противоречий нормативным правовым актам Российской Федерации не содержится.

В соответствии со статьей 2 рассматриваемого Закона Курской области полномочия органов местного самоуправления прекращаются с истечением срока их полномочий. При этом в данном Законе не содержатся нормы, определяющие правовой статус органов местного самоуправления, установленных уставами соответствующих муниципальных образований. В то же время правовых оснований и соответствующих полномочий для отмены действия уставов муниципальных образований у органов государственной власти Курской области не имеется. Поскольку действие уставов не отменяется, то установленные в них нормы, регулирующие срок полномочий, порядок назначения выборов в органы местного самоуправления и выборы выборных должностных лиц местного самоуправления, будут продолжать действовать и приведут к правовым коллизиям. Норма статьи 3 рассматриваемого Закона Курской области является рекомендательной. Граждане не обязаны проводить референдумы по предложению органов государственной власти Курской области. Проведение референдумов по вопросам местного значения не входит в компетенцию органов государственной власти Курской области. Поскольку в данном Законе не установлена дата выборов органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления следующего созыва, то данное положение приведет к нарушению конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (статья 32 Конституции Российской Федерации) в течение неопределенного срока.

Таким образом, с точки зрения формы данный Закон Курской области противоречит указанным статьям Конституции Российской Федерации.

6.3. Анализ норм рассматриваемого Закона Курской области во взаимосвязи показывает, что данный Закон предусматривает ликвидацию местного самоуправления на территории Курской области как института публичной власти, так как в статье 2 данного Закона утверждением, что органы местного самоуправления созданы на основании Закона Курской области от 15 августа 1999 года "О муниципальных образованиях Курской области", подводится правовая база под ликвидацию органов местного самоуправления как института путем отмены действия закона, на основании которого они якобы созданы.

С точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации положение статьи 2 рассматриваемого Закона принято органами государственной власти Курской области с превышением своих полномочий, поскольку право органов государственной власти субъектов Российской Федерации прекращать срок полномочий или приостанавливать деятельность органов местного самоуправления Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом не предусмотрено.

На основании вышеизложенного Государственная Дума просит Конституционный Суд Российской Федерации признать положения Закона Курской области "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области":

в части дополнения Устава Курской области статьей 15 не соответствующими статьям 3, 5, 10, части 1 статьи 15, пункту "н" части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации;

в части дополнения Устава Курской области пунктами 2, 3 и 5 статьи 21 не соответствующими статье 12, части 1 статьи 15, части 2 статьи 132, пункту "н" части 1 статьи 72, части 2 статьи 76, статье 133 Конституции Российской Федерации;

в части изменения редакции пунктов 3 и 4 статьи 81 Устава Курской области не соответствующими части 2 статьи 3, статье 12, части 3 статьи 17, статьям 18, 32, 130-132, пункту "в" статьи 71, пункту "н" части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации;

в части изменения редакции пункта 1 статьи 82 Устава Курской области не соответствующими части 2 статьи 3, статье 12, статьям 18, 32, 130, 131, 133, пункту "н" части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации;

в части изменения редакции пунктов 1 и 2 статьи 84 и пункта 2 статьи 85 Устава Курской области не

соответствующими статье 12, статьям 130, 131, 133, пункту "н" части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации;

в части изменения редакции статьи 89 и статьи 90 Устава Курской области не соответствующими статьям 10, 12, части 5 статьи 129, статьям 130, 131, 133, пункту "в" статьи 71, пункту "н" части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

На основании вышеизложенного Государственная Дума также просит Конституционный Суд Российской Федерации признать положения статей 1, 2, 3, 4 Закона Курской области "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области" не соответствующими части 2 статьи 3, статье 32, статьям 130, 131, 132, 133, пункту "в" статьи 71, пункту "н" части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

На основании статьи 42 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Государственная Дума просит Конституционный Суд Российской Федерации обратиться к органам государственной власти Курской области, а также в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с предложением о приостановлении действия указанных законов Курской области до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации.

Приложения:

копия настоящего запроса в 30 экземплярах;

копия постановления Государственной Думы "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации" от 16 июня 1999 года N в 30 экземплярах;

текст Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области" в 30 экземплярах;

текст Закона Курской области от 22 марта 1999 года "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области" в 30 экземплярах;

текст Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области" в 30 экземплярах;

документ об уплате государственной пошлины в 30 экземплярах;

заключение Министерства юстиции Российской Федерации на указанные законы Курской области в 30 экземплярах.

Председатель Государственной Думы

Федерального Собрания

Российской Федерации Г.Н.Селезнев