

По запросу Государственной Думы о проверке конституционности положений 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"

Определение · № 165-О · от 04.11.1999 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Государственной Думы о проверке конституционности положений 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"

город Москва 4 ноября 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С.Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Государственной Думы,
у с т а н о в и л:

1. Государственная Дума на основании постановления от 24 июня 1999 года обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности положений Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" и Закона Курской области от 22 марта 1999 года "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области". Этот запрос поступил в Конституционный Суд Российской Федерации 9 июля 1999 года.

С 17 июля 1999 года Закон Курской области "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области" утратил силу в связи с принятием Закона Курской области "Об отмене некоторых законов Курской области".

14 сентября 1999 года в Конституционный Суд Российской Федерации поступил направленный взамен присланного ранее запрос Государственной Думы, в котором были уточнены лишь ссылки на постановление Государственной Думы от 24 июня 1999 года. Указанное обстоятельство позволяет считать, что производство в Конституционном Суде Российской Федерации началось со дня поступления запроса в первоначальной редакции, т. е. с 9 июля 1999 года.

Согласно части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан.

Заявителем не представлены документы, подтверждающие, что действием оспариваемых положений Закона Курской области "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области", согласно которым созданные органы местного

самоуправления осуществляют деятельность до истечения срока их полномочий (статья 2), гражданам предлагается провести референдумы по вопросу организации местного самоуправления на территории Курской области (статья 3), по результатам референдумов будет принят новый закон "О муниципальных образованиях Курской области" (статья 4), были нарушены конституционные права и свободы граждан, что дает основания для прекращения производства по запросу в этой части.

2. Законом Курской области "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области" Устав был дополнен главой 4 "Органы государственной власти административно-территориальных единиц (районов)", а глава 18 "Общие принципы организации местного самоуправления" изложена в новой редакции.

По мнению Государственной Думы, положения статей 15 и 21 (пункты 2, 3 и 5), содержащихся в главе 4, и статей 81 (пункты 3 и 4), 82 (пункт 1), 84 (пункты 1 и 2), 85 (пункт 2), 89 и 90, содержащихся в главе 18 Устава Курской области (в редакции от 22 марта 1999 года), противоречат нормам Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

3. Согласно статье 15 Устава на территории административно-территориальных единиц (районов) для осуществления полномочий государственной власти Курской области исходя из принципа разделения властей создаются представительный и исполнительный органы государственной власти района. Заявитель утверждает, что создание органов государственной власти, имеющих общую компетенцию, на нижестоящих уровнях публичной власти по отношению к субъекту Российской Федерации в целом не допускается в соответствии с Конституцией Российской Федерации и потому противоречит ее статьям 3, 5, 10, 15 (часть 1), 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2).

Данный вопрос уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В постановлениях от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации может включать в себя как высшие органы власти, так и территориальные органы, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных административно-территориальным устройством субъекта Российской Федерации; к числу таких административно-территориальных единиц могут относиться районы и города республиканского (областного, краевого) подчинения, непосредственно входящие согласно конституции (уставу) субъекта Российской Федерации в его состав. Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации основана на праве субъектов Российской Федерации, вытекающем из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в статьях 1 (часть 1), 11 (часть 2), а также входящих в главу 3 "Федеративное устройство" статьях 66 (часть 1), 71, 72, 73, 76 и 77 Конституции Российской Федерации, самостоятельно устанавливать на своей территории административно-территориальное деление и определять систему местных органов государственной власти.

Районы в Курской области согласно пункту 1 статьи 14 Устава имеют статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в ее состав. Следовательно, на статью 15 Устава распространяется правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в указанных постановлениях.

Вместе с тем следует учитывать, что статья 15 находится в нормативном единстве с другими положениями Устава, хотя и не оспариваемыми заявителем, но развивающими ее смысл. Так, согласно пункту 1 статьи 18 Устава органами исполнительной власти района, помимо

администрации района, являются сельские и поселковые администрации. Это означает, что Уставом предусмотрено создание органов государственной власти общей компетенции на уровне, более низком, чем районы, непосредственно входящие в состав Курской области. Аналогичные по смыслу положения Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года были признаны неконституционными, что в силу части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" является основанием отмены в установленном порядке положений статьи 15 Устава Курской области в части, конкретизированной пунктом 1 его статьи 18; эти положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Пунктом 2 статьи 18 Устава предусмотрено избрание главы администрации района районным Советом народных депутатов по представлению губернатора области. Согласно же постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года органы государственной власти на уровне административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав субъекта Российской Федерации, по своему статусу и полномочиям, по характеру формирования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти. Отметив, что глава администрации административно-территориальной единицы является должностным лицом самостоятельного исполнительного органа государственной власти, а не должностным лицом структурного подразделения вышестоящего (республиканского) органа власти, Конституционный Суд Российской Федерации признал, что назначение и освобождение от должности главы администрации административно-территориальной единицы не может быть отнесено к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации, как несовместимое с положениями статей 5 (часть 3) и 10 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе принципов разделения властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня и их самостоятельности в пределах предоставленных полномочий. Такая модель замещения должности главы администрации района, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной применительно к местному самоуправлению в определении от 11 июня 1999 года по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми", не отвечает требованиям самостоятельности населения административно-территориального образования при решении данного вопроса. Следовательно, на положения статьи 15 Устава Курской области в части, конкретизированной пунктом 2 его статьи 18, также распространяется правовая позиция, сформулированная Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 24 января 1997 года, и соответствующие правовые последствия.

4. Государственная Дума оспаривает также конституционность положения пункта 2 статьи 84 Устава Курской области о том, что деятельность по осуществлению местного самоуправления возглавляется главой муниципального образования, а также положений пункта 2 статьи 85, устанавливающих порядок избрания выборного должностного лица местного самоуправления (главы муниципального образования) в зависимости от численности населения муниципального образования: в муниципальном образовании свыше 150 тысяч человек - непосредственно населением, в муниципальном образовании с населением менее 150 тысяч человек - депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава.

В постановлении от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений

Устава - Основного Закона Читинской области Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации закрепление в уставе субъекта Российской Федерации предписания об образовании иных, за исключением представительных выборных, органов местного самоуправления, поскольку вопрос об их создании относится к усмотрению самих местных сообществ. Между тем положения пункта 2 статьи 84 и пункта 2 статьи 85 Устава Курской области не только прямо предписывают всем муниципальным образованиям вводить должность главы муниципального образования, но и, более того, устанавливают порядок ее замещения. Как следует из статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В соответствии с этой конституционной нормой в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплено, что структура и порядок формирования органов местного самоуправления определяются в уставе муниципального образования, который разрабатывается и принимается им самостоятельно (подпункт 4 пункта 1 и пункт 2 статьи 8); в частности, в уставе должен решаться вопрос о наличии и порядке замещения должности главы муниципального образования (пункты 1 и 2 статьи 16). Нарушающие этот принцип нормативные положения были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации в постановлении от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", что в соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" влечет невозможность применения таких же положений и требует их отмены в установленном порядке. Следовательно, и в этой части запрос Государственной Думы не может быть принят к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 36, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Положения статьи 15 Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" в той части, в какой они конкретизируются положениями его статьи 18 об отнесении к администрации района сельских и поселковых администраций (пункт 1) и об избрании главы района по представлению губернатора Курской области (пункт 2), а также положения пункта 2 статьи 84 и пункта 2 статьи 85 названного Устава являются аналогичными положениям, которые ранее были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и в отношении которых им были вынесены сохраняющие свою силу постановления от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области, от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми".

Указанные положения Устава (Основного Закона) Курской области как содержащие такие же положения, какие ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

Поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее были вынесены постановления, сохраняющие свою силу, запрос Государственной Думы в этой части не может быть принят к рассмотрению.

2. Принять к рассмотрению запрос Государственной Думы в части, касающейся проверки конституционности положений статей 21 (пункты 2, 3 и 5), 81 (пункты 3 и 4), 82 (пункт 1), 84 (пункт 1), 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области".

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

4. В соответствии со статьей 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", официальных изданиях органов государственной власти Курской области, а также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации М.В.Баглай

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Н.В.Селезнев

N 165-О