

О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия" и Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия" в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия

Определение · № 1-О · от 04.02.1999 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

о прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия" и Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия" в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия

город Москва 4 февраля 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В.Селезнева, судей Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании сообщение судьи-докладчика Т.Г.Морщаковой, проводившей на основании статьи 49 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подготовку к слушанию дела по запросу Верховного Суда Республики Хакасия, исследовав имеющиеся материалы, а также документы, дополнительно представленные Верховным Советом Республики Хакасия, как стороной по данному делу, после назначения дела к слушанию, у с т а н о в и л:

1. В производстве судьи Верховного Суда Республики Хакасия Л.Я.Эрендженовой находится дело по заявлению Верховного Совета Республики Хакасия, обратившегося в порядке, предусмотренном пунктом 3 статьи 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", за заключением о соответствии деятельности главы администрации города республиканского значения Саяногорска А.С.Бондаренко Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Конституции Республики Хакасия и законам Республики Хакасия. Придя к выводу, что подлежащие применению в этом деле положения статьи 88, пункта "о" статьи 96, статьи 104, пунктов "а", "б", "в", "г", "д" статьи 105, статей 106 и 108 Конституции Республики Хакасия, статей 2, 8, пунктов "б", "д", "е", "и" части первой статьи 11, статей 15 и 20 Закона Республики Хакасия от 18 октября 1994 года "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия", а также абзаца второго части первой статьи 14 и абзаца четвертого статьи 18 Закона Республики Хакасия от 19 сентября 1995 года "О Правительстве Республики Хакасия" не соответствуют Конституции Российской Федерации, судья приостановила производство по делу и обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности указанных положений.

По мнению заявителя, в соответствии с этими положениями представительные и исполнительные органы власти районов и городов республиканского значения Республики Хакасия, не являющиеся органами местного самоуправления, решают вопросы местного значения; муниципальные органы,

призванные осуществлять указанную компетенцию, в районах и городах республиканского значения не созданы, что препятствует реализации гражданами конституционного права на местное самоуправление. Таким образом, оспариваемые положения, как считает заявитель, противоречат статьям 12, 32 (часть 2), 130 и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Системный анализ правового регулирования организации представительных и исполнительных органов власти районов, городов республиканского значения Республики Хакасия свидетельствует о том, что на момент обращения Верховного Суда Республики Хакасия в Конституционный Суд Российской Федерации эти органы рассматривались законодателем и были сформированы как органы государственной власти на местах. В Конституции Республики Хакасия им и местному самоуправлению посвящены разные главы - соответственно глава VI и глава VII. Начиная с 1994 года в республике действовали параллельно как Закон "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия", так и Законы "О местном самоуправлении в Республике Хакасия" и "Об органах местного самоуправления в Республике Хакасия". Кроме того, были приняты Законы Республики Хакасия "О выборах главы администрации района, города республиканского значения, главы местного самоуправления в республике Хакасия", "О порядке отзыва главы администрации района, города республиканского значения, главы местного самоуправления в Республике Хакасия", "О выборах депутатов представительных органов власти района, города республиканского значения и представительных органов местного самоуправления в Республике Хакасия". Это позволяет сделать вывод о том, что наряду с указанными органами государственной власти в районах и городах законодательством Республики Хакасия предусматривалось и создание органов местного самоуправления. Согласно пункту "е" статьи 2 Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия" на органы власти районов и городов республиканского значения Республики Хакасия возложена регистрация уставов о местном самоуправлении, что является функцией органов государственной власти и также свидетельствует о государственной природе органов власти районов и городов республиканского значения.

Указанные представительные и исполнительные органы государственной власти были сформированы в соответствии с Законом Республики Хакасия от 18 октября 1994 года "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия". Срок их полномочий до настоящего времени не истек, а государственная природа этих органов власти нашла подтверждение в Конституции Республики Хакасия 1995 года.

Именно такая, государственная природа указанных органов в соотношении с возлагавшимися на них задачами по решению вопросов местного значения оспаривалась в запросе Верховного Суда Республики Хакасия. Предметом запроса в связи с этим явился ряд положений Конституции Республики Хакасия, предусматривающих существование органов государственной власти на местах, и в частности положения о том, что органы исполнительной власти районов и городов республиканского значения, наряду с Председателем Правительства и Правительством Республики Хакасия, осуществляют исполнительную власть (статья 88); местным представительным органом власти в районах, городах республиканского значения в Республике Хакасия является избираемый населением Совет депутатов, организация и порядок деятельности которого устанавливаются законом Республики Хакасия (статья 104); исполнительным органом власти на территории района, города республиканского значения является администрация, которой руководит ее глава (статья 106).

3. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" уже было признано не противоречащим Конституции Российской Федерации образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц республиканского значения,

установленных конституцией субъекта Российской Федерации. Согласно выраженной в этом постановлении правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации субъект Российской Федерации самостоятельно определяет уровни государственной власти и местного самоуправления в указанных административно-территориальных единицах, учитывая соотношение вопросов местного и государственного значения и исходя из недопустимости лишения населения права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что изменение соотношения уровней публичной власти не должно приводить к прекращению полномочий уже избранных органов местного самоуправления без учета мнения населения.

В Республике Хакасия государственная власть осуществлялась в районах и городах республиканского значения, которые, как следует из статей 67 и 68 Конституции Республики Хакасия, являются ее административно-территориальными единицами. Однако в декабре 1998 года вступил в силу Конституционный закон Республики Хакасия от 17 ноября 1998 года "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Хакасия", который исключил города из числа территориальных образований, на которых осуществляется государственная власть на местах, и наделил их статусом муниципальных образований, что не только не ущемляет права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, но, напротив, создает дополнительные возможности для этого.

Таким образом, как следует из ранее выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции, оспариваемые заявителем положения статей 88, 104 и 106 Конституции Республики Хакасия в редакции 1995 года (и тем более - после внесения в нее изменений) не противоречат Конституции Российской Федерации, причем подтверждение их конституционности не требует в данном случае продолжения производства по делу, так как их оценка вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной ранее в постановлении, сохраняющем свою силу.

4. В запросе Верховного Суда Республики Хакасия оспаривалась также конституционность ряда положений Законов, касающихся полномочий органов власти района, города республиканского значения, в частности компетенции районных, городских (городов республиканского значения) Советов по утверждению местного бюджета и установлению местных налогов и сборов (статья 105 Конституции Республики Хакасия), по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, а также местными природными ресурсами и землями (статьи 2 и 8 Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия"); полномочия главы администрации района, города республиканского значения по осуществлению управления муниципальным имуществом и хозяйством, разработке проекта местного бюджета и обеспечению его исполнения, представлению интересов территории, муниципального хозяйства и защите их в судах, а также в соответствующих органах власти (статья 11 того же Закона).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации 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" было признано, что указанные полномочия органов публичной власти на местах могут осуществляться только органами местного самоуправления, что означает признание неконституционным отнесения указанных полномочий к ведению органов государственной власти. Это касается прежде всего полномочий в области местного бюджета, местных налогов и сборов, муниципальной собственности, муниципальных местных природных ресурсов, включая землю, а также других полномочий по решению вопросов местного значения. Из данной правовой позиции вытекает, что к ведению территориальных органов государственной власти могут быть отнесены лишь такие задачи, которые не связаны с решением вопросов местного значения.

В соответствии с указанной правовой позицией, сохраняющей свою силу, действовавшие до декабря 1998 года положения статьи 105 Конституции Республики Хакасия об утверждении районными, городскими (городов республиканского значения) Советами местного бюджета, отчета о его исполнении (пункт "а"), установлении ими местных налогов и сборов (пункт "б") и осуществлении полномочий в отношении муниципальной собственности (пункты "в" и "г") не соответствовали Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 и 132, поскольку она не допускает ни возложения на территориальные органы государственной власти таких функций, ни решения ими вопросов местного значения, которые являются исключительной прерогативой органов местного самоуправления. Однако Конституционным законом Республики Хакасия "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Хакасия" оспариваемые положения Конституции Республики Хакасия изменены. При этом, подтвердив государственную природу органов власти района, конституционный законодатель Республики Хакасия исключил из их компетенции управление муниципальной собственностью и изменил остальные полномочия, с тем чтобы было обеспечено соответствие их содержания Конституции Российской Федерации.

Так, положения о местном бюджете (пункт "а" статьи 105 Конституции Республики Хакасия) были заменены положениями о районном бюджете, который в качестве сметы доходов и расходов государственной власти на территории района допустимо принимать по решению органов государственной власти вышестоящего уровня только в порядке реализации республиканского бюджета. Согласно новой редакции пункта "б" названной статьи районные Советы, в отличие от их полномочий по прежнему регулированию, впредь устанавливают не местные налоги и сборы, а налоги и сборы в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, что не противоречит его праву вводить на территории конкретных административно-территориальных образований налоги и сборы, отнесенные федеральным налоговым законодательством к налогам и сборам субъектов Российской Федерации. Согласно пункту "в" статьи 105 Конституции Республики Хакасия в новой редакции органы государственной власти районов наделяются в пределах своей компетенции полномочиями по определению порядка пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, переданными в ведение районов, что согласуется с правомочием субъекта Российской Федерации иметь, в соответствии с федеральным законодательством, в собственности землю и другие природные ресурсы и относить пользование и распоряжение ими к ведению, в частности, своих территориальных органов.

Общая направленность названных изменений в законодательстве Республики Хакасия позволяет истолковать эти положения и обеспечить их применение именно в указанном конституционном смысле.

Таким образом, ряд оспариваемых заявителем положений Конституции Республики Хакасия к началу рассмотрения дела в Конституционном Суде Российской Федерации утратил силу. Кроме того, был принят Закон Республики Хакасия от 17 ноября 1998 года "О местном самоуправлении в Республике Хакасия", в соответствии с которым также утратили силу оспариваемые положения Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия". Новое регулирование должно исключать вмешательство органов государственной власти в решение вопросов местного значения и, таким образом, защищать право населения на их самостоятельное решение. Вместе с тем Конституционному Суду Российской Федерации не представлены сведения о каких-либо нарушениях прав граждан органами государственной власти при осуществлении ими прежних, противоречивших Конституции Российской Федерации, полномочий по решению вопросов местного значения. Поэтому по смыслу части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по делу в части, касающейся утративших силу положений, подлежит прекращению.

5. В запросе Верховного Суда Республики Хакасия оспаривается конституционность положения статьи 108 Конституции Республики Хакасия, согласно которому Правительство Республики Хакасия

вправе выразить недоверие главе местной администрации (в новой редакции - главе администрации района).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года, сохраняющем свою силу, положение Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" об освобождении главы администрации района, города от должности органом государственной власти субъекта Российской Федерации было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации. По смыслу части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" признание нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, имеющих такое же содержание. До официальной отмены подобные положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Таким образом, исходя из содержания статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", обязанность по изменению или отмене указанных положений возлагается на Верховный Совет Республики Хакасия. Действующие в Республике Хакасия суды до внесения указанных изменений в законодательство должны обеспечивать его применение лишь в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

6. В запросе Верховного Суда Республики Хакасия оспаривается конституционность абзаца второй части первой статьи 14 Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия", согласно которому Правительство Республики Хакасия в пределах своих полномочий осуществляет руководство деятельностью органов исполнительной власти районов, городов республиканского значения, и абзаца четвертого статьи 18 того же Закона, согласно которому Председатель Правительства возглавляет систему органов исполнительной власти республики. Эти положения, по мнению заявителя, противоречат статье 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку они, в частности, ограничивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Конституция Республики Хакасия, в соответствии с частью первой ее статьи 4, является актом прямого действия и применяется на всей территории республики, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Хакасия, не должны противоречить ей, а также Конституции и законам Российской Федерации. Согласно статье 2 Конституционного закона Республики Хакасия "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Хакасия", вступившего в силу в декабре 1998 года, все действующие законы и иные нормативные правовые акты Республики Хакасия подлежат приведению в соответствие с данным Конституционным законом. Таким образом, оспариваемые положения применительно к местным органам исполнительной власти городов республиканского подчинения как муниципальных образований подлежат приведению в соответствие с Конституцией Республики Хакасия в новой редакции. Однако в настоящий момент это возможно и без участия Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку, как следует из указанных решений Верховного Совета Республики Хакасия, его воля как конституционного законодателя, направленная на внесение соответствующих изменений, уже выражена.

По смыслу пункта 4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года территориальные исполнительные органы государственной власти в субъектах Российской Федерации отнесены к единой системе исполнительной власти в этих субъектах, что допускает руководство ими в пределах ведения субъекта Российской Федерации (статьи 72 и 73 Конституции Российской Федерации) со стороны вышестоящих органов исполнительной власти, при условии, что этим не ущемляется самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Таким образом, вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации положений законодательства субъектов Российской Федерации, аналогичных нормам Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия",

касающихся исполнительных органов государственной власти районов, уже разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении, сохраняющем свою силу.

7. Из изложенного следует, что оспариваемые Верховным Судом Республики Хакасия положения Конституции Республики Хакасия о полномочиях органов государственной власти районов и городов республиканского значения, ограничивавшие права местного самоуправления, приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Другие оспоренные заявителем нормы не имеют непосредственного значения для оценки соответствия положениям Конституции Российской Федерации законодательства Республики Хакасия в части, определяющей статус местного самоуправления, и не могут влиять на результат разрешения конкретного дела, в связи с рассмотрением которого был направлен в Конституционный Суд Российской Федерации запрос Верховного Суда Республики Хакасия.

Кроме того, законодатель Республики Хакасия, внося изменения в Конституцию и законодательство республики, выразил тем самым свое намерение реализовать закрепленное в статье 72 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации полномочие по устранению имеющихся противоречий законов Республики Хакасия Конституции Российской Федерации, в том числе в части регулирования местного самоуправления и государственной власти на местах. Таким образом, на данном этапе устраняется необходимость вмешательства Конституционного Суда Российской Федерации в законодательный процесс в этом субъекте Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой и частью второй статьи 43, статьей 68, 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. Прекратить производство по делу о проверке конституционности положений статьи 88, пункта "о" статьи 96, статьи 104, пунктов "а", "б", "в", "г", "д" статьи 105, статей 106 и 108 Конституции Республики Хакасия, статей 8, пунктов "б", "д", "е", "и" части первой статьи 11, статей 15 и 20 Закона Республики Хакасия от 18 октября 1994 года "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия", а также абзаца второй части первой статьи 14 и абзаца четвертого статьи 18 Закона Республики Хакасия от 19 сентября 1995 года "О Правительстве Республики Хакасия" по запросу Верховного Суда Республики Хакасия.

2. Положения законодательства Республики Хакасия, аналогичные признанным ранее Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, в том числе положение статьи 108 Конституции Республики Хакасия, согласно которому Правительство Республики Хакасия вправе выразить недоверие главе администрации района, а также абзац второй части первой статьи 14 Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия", в соответствии с которым Правительство Республики Хакасия осуществляет руководство муниципальными органами исполнительной власти городов республиканского значения, подлежат отмене в установленном порядке, и до их отмены они не могут применяться судами и другими правоприменительными органами.

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

4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", а также официальных изданиях органов государственной власти Республики Хакасия. Определение должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 1-О