

**По жалобе администрации муниципального образования
"Балтийский городской округ" Калининградской области и
окружного Совета депутатов того же муниципального
образования на нарушение конституционных прав и свобод
Законом Калининградской области "Об организации местного
самоуправления на территории Балтийского городского
округа" и частью 4 статьи 27 Федерального
конституционного закона "О судебной системе Российской
Федерации", а также по жалобе граждан Н.А.Горшениной,
Н.И.Кабановой и других на нарушение их конституционных
прав названным Законом Калининградской области**

Определение · № 194-О-П · от 01.04.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе администрации муниципального образования
"Балтийский городской округ" Калининградской области и
окружного Совета депутатов того же муниципального образования
на нарушение конституционных прав и свобод Законом
Калининградской области "Об организации местного
самоуправления на территории Балтийского городского округа"
и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона
"О судебной системе Российской Федерации", а также по жалобе
граждан Н.А.Горшениной, Н.И.Кабановой и других на нарушение
их конституционных прав названным Законом Калининградской
области

город Москва 1 апреля 2008 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей
Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева,
М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, 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 Б.С.Эбзеева, проводившего на основании статьи
41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"
предварительное изучение жалобы администрации муниципального образования "Балтийский
городской округ" Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального
образования, а также жалобы граждан Н.А.Горшениной, Н.И.Кабановой и других,

у с т а н о в и л:

1. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации администрация муниципального образования "Балтийский городской округ" Калининградской области, окружной Совет депутатов того же муниципального образования, граждане Н.А.Горшенина, Н.И.Кабанова, Г.Н.Мухина, Е.С.Сергушкина и Н.Д.Чернышенко - жители названного муниципального образования оспаривают конституционность Закона Калининградской области от 11 сентября 2007 года N 157 "Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа" (в редакции Закона Калининградской области от 26 сентября 2007 года N 159), которым с 1 января 2008 года

упразднялось муниципальное образование "Балтийский городской округ" и на его территории создавались новые муниципальные образования - "Город Балтийск" со статусом городского округа и "Поселок Приморск", который включается в состав муниципального образования "Зеленоградский район", а также устанавливалась численность представительных органов местного самоуправления, срок их полномочий и определялась дата новых выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований.

По мнению заявителей, этот Закон Калининградской области нарушает право граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления, поскольку не предусматривает получение согласия населения и представительного органа указанного муниципального образования на подобные преобразования, а потому противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 3 (часть 3), 7 (часть 1), 12, 15 (часть 1), 17 (часть 1), 18, 27 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 44 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3), 72 (пункт "н" части 1), 76 (часть 5), 130, 131 и 133.

Как следует из представленных материалов, Балтийский городской округ был образован постановлением Главы Администрации Калининградской области от 15 августа 1994 года N 342 на базе земель городов Балтийска, Приморска и части земель Зеленоградского района, а постановлением Калининградской областной Думы от 1 июля 1999 года N 32 утверждена граница административно-территориального муниципального образования "Балтийский городской округ" и Администрации Калининградской области поручено произвести его регистрацию.

После принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Законом Калининградской области от 21 декабря 2004 года N 477 муниципальное образование "Балтийский городской округ" было наделено статусом муниципального района в прежних границах с названием "Балтийский район", а статусом городских поселений в составе муниципального района были наделены муниципальные образования "Балтийское городское поселение" и "Приморское городское поселение". Законом Калининградской области от 31 марта 2005 года N 523 были изменены границы муниципального образования "Балтийское городское поселение", оно наделялось статусом городского округа, а муниципальный район "Балтийский городской округ" упразднялся, а Законом Калининградской области от 31 марта 2005 года N 522 населенный пункт Приморск был отнесен к категории поселков. Организация местного самоуправления на территории Балтийского городского округа, его реорганизация и преобразование неоднократно являлись предметом судебного контроля. В частности, заявление исполняющего обязанности прокурора Калининградской области об оспаривании законов Калининградской области от 31 марта 2005 года N 522 и N 523 решением Калининградского областного суда от 16 июня 2005 года оставлено без удовлетворения. Закон Калининградской области от 31 марта 2005 года N 523 и Закон Калининградской области от 21 декабря 2004 года N 477 постановлениями Уставного суда Калининградской области от 31 мая 2007 года N 2-П и от 10 августа 2007 года N 4-П, принятыми по запросам Губернатора Калининградской области, признаны не соответствующими Уставу (Основному Закону) Калининградской области. Закон Калининградской области от 11 сентября 2007 года N 157, а также Закон Калининградской области от 11 сентября 2007 года N 158, касавшийся порядка решения в 2008 году вопросов местного значения вновь образованных на территории Калининградской области поселений, и статья 1 Закона Калининградской области от 26 сентября 2007 года N 159 решением Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2007 года, признаны недействующими и не подлежащими применению с момента принятия.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, служит выражением власти народа и

самостоятельно в пределах своих полномочий; оно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, а изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (статья 3, части 2 и 3; статья 12; статья 130, часть 1; статья 131); право граждан на участие в местном самоуправлении путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления относится к основным правам и свободам, оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 2; статья 17, части 1 и 2; статья 32, часть 2; статья 130, часть 2); местное самоуправление гарантируется, кроме того, правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Согласно ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года и в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являющейся составной частью правовой системы Российской Федерации, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом (статья 5).

2.1. Конституционный Суд Российской Федерации, основываясь на названных положениях Конституции Российской Федерации, в своих решениях, касающихся территориальной основы местного самоуправления и конституционных гарантий его самостоятельности, в том числе при законодательном регулировании вопросов, касающихся изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в связи с преобразованием или упразднением муниципальных образований (постановления от 24 января 1997 года N 1-П, от 16 октября 1997 года N 14-П, от 3 ноября 1997 года N 15-П, от 30 ноября 2000 года N 15-П, определения от 13 июля 2000 года N 195-О, от 10 июля 2003 года N 289-О, от 3 апреля 2007 года N 171-О-П, от 15 мая 2007 года N 344-О-П, от 2 октября 2007 года N 715-О-П и др.), сформулировал следующие правовые позиции. Определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления. Наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований - существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления. Такой порядок должен быть основан на нормах Конституции Российской Федерации, определяющих статус местного самоуправления и право граждан на осуществление местного самоуправления.

При этом конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него.

Из приведенных правовых позиций, сохраняющих свою силу и являющихся согласно статье 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

обязательными на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, следует, что конституционное регулирование местного самоуправления, в том числе в его нормативно-доктринальной интерпретации, содержащейся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, предусматривает учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в качестве универсального требования и необходимого условия осуществления муниципально-территориальных преобразований независимо от их характера - сужения либо, напротив, расширения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, а также изменения конкретного состава территорий, выступающих объектом преобразований.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Это предполагает необходимость законодательного регулирования порядка реализации предписания статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статья 71, пункт "в"; статья 72, пункты "б", "н" части 1, Конституции Российской Федерации).

При осуществлении регулятивных полномочий в указанной сфере законодатель, обладающий достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, вправе установить, в частности, дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. При этом, однако, он не может действовать произвольно и связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения по соответствующим вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципального образования.

Учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; к ним могут относиться решения представительных органов местного самоуправления по принятию и изменению своих уставов, которыми, в частности, устанавливается территориальная основа местного самоуправления и, соответственно, определяется состав территорий муниципальных образований. При этом законодатель во всяком случае должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, предполагают непосредственное волеизъявление населения соответствующей территории.

Следовательно, при изменении границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум. В противном случае местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемого, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления (статья 133 Конституции Российской Федерации).

2.2. Согласно абзацам пятому - восьмому части 3 статьи 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в случае наличия в составе территории (в границах) муниципального образования (за исключением района) города и других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, не позднее 1 марта 2005

года законом субъекта Российской Федерации принимается решение: об упразднении указанных муниципальных образований (за исключением города) и соответствующих органов местного самоуправления не позднее 1 января 2006 года, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты; об исключении территорий населенных пунктов, находящихся за пределами городской черты, из состава территории указанного муниципального образования; внутригородские муниципальные образования упраздняются с 1 января 2006 года.

Следовательно, в силу требований федерального закона при установлении уполномоченными органами, разрешающими вопрос о наделении муниципального образования статусом городского округа, факта вхождения в состав территории данного муниципального образования других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, но находящихся за пределами городской черты, соответствующие муниципальные образования подлежат исключению из состава территории муниципального образования, статус которого изменяется.

Приведенными положениями части 3 статьи 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" необходимость учета мнения населения соответствующих муниципальных образований при принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации решения об упразднении муниципальных образований и соответствующих органов местного самоуправления, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты, непосредственно не предусматривается. Это, однако, не означает, что законодатель субъекта Российской Федерации может осуществлять преобразования муниципальных образований без соблюдения конкретизирующих конституционные гарантии местного самоуправления норм названного Федерального закона, которыми - в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации - предусматривается, в частности, что изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений (часть 3 статьи 12); преобразование муниципальных образований путем объединения двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан (часть 3 статьи 13); изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, мнение которого выявляется путем голосования (часть 7 статьи 13); в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (часть 3 статьи 24).

2.3. Закон Калининградской области от 11 сентября 2007 года N 157 "Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа" ни по своему буквальному смыслу, ни по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, не предполагает учет мнения населения при упразднении, преобразовании или изменении территориальной принадлежности существенной части территорий населенных пунктов или поселений, которые выступают объектом соответствующих изменений, при том что мнение населения в отношении указанных изменений должно в силу императивных предписаний Конституции Российской Федерации выявляться в порядке, предусмотренном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и конкретизирующими его положениями нормативных правовых актов Калининградской области, а также уставами и иными правовыми актами соответствующих муниципальных образований.

Следовательно, данный Закон Калининградской области, как содержащий регулирование, являющееся, по существу, таким же, как регулирование, ранее признанное Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, утрачивает силу и не подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами.

В соответствии с пунктом 3 статьи 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" органам государственной власти Калининградской области надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Определении и других сохраняющих свою силу решениях, а также требований Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - принять меры к устранению пробела в правовом регулировании организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа.

3. Администрация муниципального образования "Балтийский городской округ" Калининградской области и окружной Совет депутатов того же муниципального образования оспаривают также конституционность части 4 статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", согласно которой решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

Как утверждается в жалобе, названная норма не соответствует статье 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, поскольку она не содержит правила об обязательности решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов для конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и наоборот, а также не устанавливает, какой суд может пересмотреть решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, если такое решение принято вне пределов его полномочий. По мнению заявителей, наличие возможности пересмотра постановлений Уставного суда Калининградской области означало бы возможность восстановления действия Закона Калининградской области от 21 декабря 2004 года N 477 "О наделении муниципального образования "Балтийский городской округ" статусом муниципального района и об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований, находящихся на его территории" и (или) Закона Калининградской области от 31 марта 2005 года N 523 "Об изменении границы муниципального образования "Балтийское городское поселение" и наделении его статусом городского округа", признанных постановлениями Уставного суда Калининградской области от 31 мая 2007 года N 2-П и от 10 августа 2007 года N 4-П не соответствующими Уставу (Основному Закону) Калининградской области.

В официально опубликованном Определении от 27 декабря 2005 года N 494-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что в случае признания закона субъекта Российской Федерации не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации либо принимает закон во исполнение решения органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации, либо - исходя из верховенства Конституции Российской Федерации - обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, если считает признанный не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закон подлежащим действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации.

В данном случае восстановление действия указанных законов Калининградской области невозможно, поскольку они утратили силу на основании Закона Калининградской области от 11 сентября 2007 года N 156 "О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области", который, в свою очередь, был предметом проверки в Калининградском областном суде, в том числе по заявлениям администрации муниципального образования "Балтийский городской округ" Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального

образования, и не был признан противоречащим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Данное решение Калининградского областного суда определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оставлено без изменения. Таким образом, часть 4 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" не может рассматриваться как нарушающая конституционные права местного самоуправления.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, пунктом 3 статьи 80 и статьей 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации о п р е д е л и л:

1. Закон Калининградской области от 11 сентября 2007 года N 157 "Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа", не предусматривающий учет мнения населения при изменении границ муниципального образования "Балтийский городской округ" и его преобразовании, как содержащий положения, аналогичные ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивает силу и не подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами.

Органам государственной власти Калининградской области надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Определении и других сохраняющих свою силу решениях, а также требований Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - принять меры к устранению пробела в правовом регулировании организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа.

2. Признать жалобу администрации муниципального образования "Балтийский городской округ" Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования в части, касающейся проверки конституционности Закона Калининградской области от 11 сентября 2007 года N 157 "Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа", а также жалобу граждан Н.А.Горшениной, Н.И.Кабановой, Г.Н.Мухиной, Е.С.Сергушкиной и Н.Д.Чернышенко 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.

3. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования "Балтийский городской округ" Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования в части, касающейся проверки конституционности части 4 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным жалобам окончательно и обжалованию не подлежит.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации", официальных изданиях органов государственной власти Калининградской области и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации Ю.М.Данилов
N 194-О-П