

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования "Мирный" Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании"

Определение · № 375-О-О · от 05.03.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования "Мирный" Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании"

город Санкт-Петербург 5 марта 2009 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, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы главы муниципального образования "Мирный" Архангельской области,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации глава муниципального образования "Мирный" Архангельской области оспаривает конституционность абзацев первого и третьего пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года N 3297-I "О закрытом административно-территориальном образовании" (в редакции Федерального закона от 18 октября 2007 года N 230-ФЗ), согласно которым главой местной администрации закрытого административно-территориального образования является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом закрытого административно-территориального образования; при формировании конкурсной комиссии в закрытом административно-территориальном образовании одна треть ее членов назначается представительным органом закрытого административно-территориального образования, одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), одна треть - федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты.

Как следует из представленных материалов, решением Мирнинского городского суда Архангельской области от 5 февраля 2008 года было удовлетворено заявление прокурора закрытого административно-территориального образования - города Мирного о признании противоречащими

законодательству и недействующими статьи 22 и пункта 1 статьи 26 Устава муниципального образования "Мирный" в той части, в какой они предусматривают, что избранный на муниципальных выборах глава названного муниципального образования является главой администрации города Мирного. Определением Архангельского областного суда от 20 марта 2008 года решение суда первой инстанции было оставлено без изменения.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, устанавливая, в отличие от прежнего правового регулирования, особый порядок наделения полномочиями главы администрации закрытого административно-территориального образования, исключая возможность его избрания на муниципальных выборах, умаляют ранее имевшееся у населения закрытого административно-территориального образования право на самостоятельный выбор способа замещения должностей главы муниципального образования и главы местной администрации и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130, 131 (часть 1) и 133. 2. Из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений части первой статьи 96 и статьи 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" следует, что правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. При этом обращение в порядке конкретного нормоконтроля (статья 125, часть 4, Конституции Российской Федерации) признается допустимым, если оспариваемый закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Указанные критерии допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации являются общими для всех субъектов конституционной жалобы, в том числе муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления (Постановление от 2 апреля 2002 года N 7-П, Определение от 9 апреля 2003 года N 132-О).

Между тем из представленных заявителем материалов не следует, что судами общей юрисдикции (при осуществлении проверки законности положений Устава муниципального образования "Мирный") или иными органами была применена оспариваемая в жалобе норма абзаца третьего пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании", - она определяет порядок формирования конкурсной комиссии в закрытом административно-территориальном образовании и относится к новой, не имевшей место применительно к муниципальному образованию "Мирный" процедуре назначения главы администрации закрытого административно-территориального образования в соответствии с результатами конкурса.

В связи с этим предметом обращения по данной жалобе может являться только абзац первый пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании", предусматривающий назначение главы местной администрации закрытого административно-территориального образования по результатам конкурса и повлекший соответствующие изменения в Уставе муниципального образования "Мирный".

3. Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 130, часть 1), включая самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (статья 131, часть 1), осуществление местного самоуправления гражданами как непосредственно, так и через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2).

Одновременно Конституция Российской Федерации исходит из того, что местное самоуправление должно осуществляться в соответствии с общими принципами его организации, установление которых относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1), и что деятельность органов местного самоуправления должна носить законный характер (статья 15, часть 2). Тем самым Конституция Российской Федерации прямо уполномочила федерального и регионального законодателей и на установление организационно-правовых основ осуществления муниципальной власти как одного из уровней публичной власти народа.

По смыслу приведенных конституционных положений, самостоятельность местного самоуправления определяется пределами, установленными Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством. Этот вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который указывал, что права и обязанности местного самоуправления закрепляются Конституцией Российской Федерации и законом; деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам (постановления от 16 октября 1997 года N 14-П и от 30 ноября 2000 года N 15-П).

Соответственно, гарантированное в статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе общих требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности к способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т. п.

В свою очередь, законодательное регулирование общих принципов организации системы органов местного самоуправления не может быть произвольным и должно соотноситься с конституционными основами местного самоуправления в Российской Федерации. При этом не исключается введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, объективная специфика которых - определяемая, в частности, наличием в пределах их границ объектов особого государственного значения - допускает специальное правовое регулирование соответствующих муниципальных отношений в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов.

3.1. Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации нормотворческие полномочия, закрепил в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" общие правовые и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также гарантии его осуществления (преамбула). К ним относятся и правила замещения должности главы местной администрации. Так, согласно части 2 его статьи 37 главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

В свою очередь, глава муниципального образования, как следует из части 2 статьи 36 названного Федерального закона, в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава; в случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию; в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя, при этом он не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Таким образом, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" допускает различные варианты замещения должности главы местной администрации - в зависимости от соотношения этой должности с должностью главы муниципального образования. При этом выбор того или иного варианта соотношения указанных должностей и, следовательно, порядка наделения их полномочиями, по общему правилу, относится к ведению местных сообществ и закрепляется в уставе муниципального образования.

3.2. Одновременно федеральный законодатель в порядке определения особенностей организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (статья 80 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") установил специальное регулирование наделения полномочиями глав администраций закрытых административно-территориальных образований.

Оно сводится к тому, что в закрытых административно-территориальных образованиях может использоваться только один из предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вариант замещения должности главы местной администрации - назначение на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса (абзац первый пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании"). Такой порядок исключает его избрание на муниципальных выборах и, соответственно, предполагает невозможность исполнения главой администрации закрытого административно-территориального образования полномочий ни главы закрытого административно-территориального образования, ни председателя его представительного органа.

Введение такого специального правового регулирования соотносится с характеристиками закрытого административно-территориального образования, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан (пункт 1 статьи 1 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании"). Наличие в границах территории, на которой осуществляется местное самоуправление, такого рода объектов, определение правового режима и управление которыми, по смыслу положений статьи 71 (пункты "а", "б", "в", "д", "и", "м") Конституции Российской Федерации, относится к исключительному ведению Российской Федерации, обуславливает необходимость создания дополнительных гарантий обеспечения баланса общегосударственных и местных интересов при организации и осуществлении публичной власти в пределах соответствующих границ.

Установленный оспариваемыми законоположениями порядок наделения полномочиями главы администрации закрытого административно-территориального образования направлен одновременно и на создание условий для эффективного взаимодействия главы администрации закрытого административно-территориального образования с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в пределах закрытого административно-территориального образования предприятия и (или) объекты, а также с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

При этом учет местных интересов обеспечивается путем наделения представительного органа закрытого административно-территориального образования, избираемого непосредственно населением, определенными полномочиями по участию в процедуре назначения главы администрации закрытого административно-территориального образования, к каковым относятся: утверждение условий контракта для главы местной администрации в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, установление порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, установление общего

числа членов конкурсной комиссии и назначение одной трети членов из ее состава, принятие решения о назначении на должность главы местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (части 3-6 статьи 37 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", абзац второй пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании").

Права населения закрытого административно-территориального образования по определению структуры органов закрытого административно-территориального образования реализуются также путем решения в уставе муниципального образования вопросов о порядке наделения полномочиями главы закрытого административно-территориального образования (путем его избрания на муниципальных выборах или представительным органом закрытого административно-территориального образования из своего состава), а также о порядке формирования, сроках полномочий, подотчетности, подконтрольности, организации и деятельности как названных, так и иных органов местного самоуправления (часть 3 статьи 34 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

4. Таким образом, положение абзаца первого пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании", действующее в общей системе правового регулирования организации местного самоуправления и учитывающее особенности осуществления местного самоуправления в закрытом административно-территориальном образовании, не может рассматриваться как нарушающее гарантированные Конституцией Российской Федерации муниципальные права граждан.

Соответственно, жалоба главы муниципального образования "Мирный" Архангельской области не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", согласно которым жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования "Мирный" Архангельской области, 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.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 375-О-О