

Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации

Постановление · № 134-І ГД · от 10.06.1994 · Государственная Дума · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об обеспечении конституционных прав населения

на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации

Государственная Дума отмечает, что указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые с октября 1993 года, сыграли известную роль в формировании правовой основы местного самоуправления.

Вместе с тем анализ указанных актов показывает, что в них содержатся положения, не соответствующие Конституции Российской Федерации, ограничиваются конституционные права населения на местное самоуправление.

Соответствующими нормативными правовыми актами не обеспечиваются конституционные права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления и на их выборы, на участие населения в управлении муниципальной собственностью, в решении вопросов об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. В ряде субъектов Российской Федерации вопреки Конституции Российской Федерации на территориях местного самоуправления вводится так называемое местное государственное управление. По вопросам местного самоуправления имеются несоответствия положениям Конституции Российской Федерации в ряде конституций республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Государственной Думой были приняты постановление от 11 февраля 1994 года N 54-І ГД "О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан" и постановление от 25 февраля 1994 года N 68-І ГД "Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации об обеспечении избирательных прав граждан при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления". В постановлениях обращалось внимание федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на необходимость приведения их актов по вопросам организации местного самоуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Указанные постановления до настоящего времени остались без должного реагирования.

Не выполнены Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года N 2288 "О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" и Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1994 года N 557 "О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления" в части приведения актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В целях укрепления правовой основы местного самоуправления, руководствуясь статьями 3, 12, частью 1 статьи 15, пунктом 1 раздела второго Конституции Российской Федерации и исходя из положений Договора об общественном согласии, а также принимая во внимание продолжающееся неисполнение своих конституционных полномочий Конституционным Судом Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет :

1. Принять к сведению информацию Комитета Государственной Думы по вопросам местного

самоуправления, изложенную в записке "О правовой оценке нормативных актов субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления" (прилагается).

2. Предложить Президенту Российской Федерации как гаранту Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина принять меры, обеспечивающие:

а) устранение нарушений конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вплоть до приостановления в соответствии с частью 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации действия названных актов;

б) реализацию конституционных прав населения на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов;

в) выполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации положений Конституции Российской Федерации о проведении выборов органов местного самоуправления, исключив практику переноса выборов, а также практику назначения глав местного самоуправления (местных администраций);

г) прекращение практики нормативного регулирования прав местного самоуправления актами исполнительных органов государственной власти;

д) усиление прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления.

3. Предложить Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации использовать свои конституционные полномочия для обеспечения прав населения на местное самоуправление.

4. Рекомендовать законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть вопрос об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление и привести в соответствие с Конституцией Российской Федерации свои нормативные правовые акты о местном самоуправлении.

5. Признать целесообразным вносить на рассмотрение Государственной Думы проекты федеральных законов по вопросам бюджетно-финансовых правоотношений, налогообложения, собственности, землепользования и иным вопросам, затрагивающим права населения на местное самоуправление, при наличии заключения Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

Председатель Государственной Думы

Федерального Собрания

Российской Федерации И.П.РЫБКИН

Москва

10 июня 1994 года

N 134-I ГД

_____ О правовой оценке нормативных актов
субъектов Российской Федерации по вопросам
местного самоуправления

Согласно части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Тем самым никакое поселение в границах субъекта Российской Федерации не может быть исключено для осуществления гражданами местного самоуправления. Более того, частью 2 указанной статьи Конституции установлено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Без установления порядка и действительного учета мнения населения такого рода решения, принимаемые органами государственной власти, не могут быть признаны конституционными. В соответствии с частью 2 статьи 3, частью 2 статьи 32 и частью 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации гражданам гарантируется осуществление местного самоуправления путем

референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. Наличие выборных органов местного самоуправления согласно названным конституционным положениям является обязательным. Осуществление местного самоуправления (помимо форм прямого волеизъявления граждан, через выборные и другие органы местного самоуправления) органами государственной власти, включая назначение ими глав местного самоуправления (местных администраций), Конституцией Российской Федерации не допускается. Органы местного самоуправления согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, в соответствии с частью 1 статьи 131 структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

На самостоятельное решение населения Конституцией Российской Федерации переданы вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (часть 1 статьи 130). Только органам местного самоуправления принадлежит право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, решать иные вопросы местного значения (часть 1 статьи 132).

Конституцией Российской Федерации (статья 133) установлен прямой запрет на ограничение кем бы то ни было прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами. Указанные конституционные положения, закрепляющие права населения на местное самоуправление и права органов местного самоуправления, согласно части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории России. Никакой закон и иной нормативный правовой акт, принимаемый в Российской Федерации, не должен противоречить названным и другим положениям Конституции Российской Федерации.

Прямое действие и применение Конституции на всей территории Российской Федерации, вступившей в силу со дня официального ее опубликования, означает также, что конституционные права населения, включая право на самостоятельное определение им структуры органов местного самоуправления, участие в изменении границ территорий, в которых осуществлялось местное самоуправление на день вступления Конституции Российской Федерации в силу, право граждан выбирать органы местного самоуправления, не могут ограничиваться во времени их действия органами государственной власти.

В интересах укрепления правовой основы местного самоуправления, участвуя в подготовке проекта федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, провел анализ нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления, принятых с октября 1993 года органами государственной власти около 50 субъектов Российской Федерации, и считает необходимым констатировать следующее.

Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Федерации, принятые в указанный период, сыграли определенную роль в формировании правовой основы местного самоуправления на соответствующих территориях.

Вместе с тем во многих из этих актов содержатся положения, не соответствующие Конституции Российской Федерации, существенно ограничивающие конституционные права населения на местное самоуправление, а именно:

в нарушение части 1 статьи 131 население лишается права осуществлять местное самоуправление в поселках, городах и сельских поселениях, являющихся центрами районов;

в нарушение части 2 статьи 131, то есть без учета мнения населения, устанавливаются новые (изменяются) границы территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;

в нарушение части 2 статьи 3, части 2 статьи 32 и части 2 статьи 130 граждане, проживающие в поселках, городах, других поселениях, лишаются права избирать органы местного самоуправления;

в нарушение части 1 статьи 131 граждане, проживающие в сельских поселениях и поселках с

численностью населения до 5 тысяч человек, лишаются права самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;

в нарушение статьи 12, части 2 статьи 130, а также раздела второго Конституции Российской Федерации, не предусматривающего для вступления Конституции в силу переходного периода, функции избираемых гражданами или выборными органами глав местного самоуправления осуществляют назначаемые представителями государственной власти главы местных администраций;

в нарушение статьи 12 и части 1 статьи 131 в городах и на других территориях, где должно осуществляться местное самоуправление, вводится так называемое местное государственное управление;

в нарушение части 2 статьи 3, части 2 статьи 32, части 2 статьи 130 допускается образование органов местного самоуправления не путем выборов, а путем формирования их из лиц, назначенных главами администраций;

в нарушение части 1 статьи 130 право населения на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (включая вопросы приватизации) передается назначаемым главам администраций;

в нарушение части 1 статьи 132 органы местного самоуправления лишаются права самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет;

в нарушение статей 12 и 132 устанавливается подчиненность поселений, а также органов местного самоуправления как друг другу, так и органам государственной власти.

Комитет по вопросам местного самоуправления также констатирует, что в настоящее время на большинстве территорий, на которых согласно Конституции Российской Федерации должно осуществляться местное самоуправление, в течение уже более полугода нет никаких избранных гражданами выборных органов.

Отмечая нарушения, допущенные представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Комитет вместе с тем обращает внимание, что одной из причин такого положения является несоответствие принятых с октября 1993 года указов Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления новой Конституции Российской Федерации. До настоящего времени остаются невыполненными Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года N 2288 "О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" и Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1994 года N 557 "О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления" в части приведения актов Президента и Правительства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В связи с изложенным, констатируя отсутствие должного реагирования органов государственной власти на постановления Государственной Думы от 11 февраля 1994 года N 54-I ГД "О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан" и от 25 февраля 1994 года N 68-I ГД "Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации об обеспечении избирательных прав граждан при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления", а также принимая во внимание продолжающееся неисполнение своих конституционных полномочий Конституционным Судом Российской Федерации, Комитет по вопросам местного самоуправления считает необходимым рассмотрение данного вопроса Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Комитет Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления