

По делу о проверке конституционности отдельных положений 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"

Постановление · № 15-П · от 30.11.2000 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений
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"

город Москва 30 ноября 2000 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей
Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, 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,
с участием представителей Государственной Думы как стороны, обратившейся с запросом в
Конституционный Суд Российской Федерации, - заместителя председателя Комитета
Государственной Думы по вопросам местного самоуправления Н.А.Корнеевой и постоянного
представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева,
руководствуясь статьей 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б"
пункта 1 части первой статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86
Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",
рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений 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".

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения представителей Государственной
Думы, выступление полномочного представителя Президента Российской Федерации в
Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова, исследовав представленные
документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

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".
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, 21 (пункты 2, 3 и 5), 81 (пункты 3 и 4), 82 (пункт 1), 84 (пункты 1 и 2), 85 (пункт 2), 89 и 90 Устава
(Основного Закона) Курской области (в редакции от 22 марта 1999 года) противоречат положениям

Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, ряду иных конституционных положений.

Решая вопрос о принятии запроса Государственной Думы к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что 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", конкретизированные 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 статей 84 (пункт 2) и 85 (пункт 2) Устава (Основного Закона) Курской области являются аналогичными тем, 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".

В связи с этим в определении от 4 ноября 1999 года N 165-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что положения статей 15, 84 (пункт 2) и 85 (пункт 2) Устава (Основного Закона) Курской области, как содержащие такие же нормы, какие ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не должны применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке, а запрос Государственной Думы в этой части не может быть принят к рассмотрению. В части, касающейся проверки конституционности Закона Курской области от 22 марта 1999 года "Об отмене Закона Курской области от 15 августа 1996 года "О муниципальных образованиях Курской области", начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство было прекращено, поскольку с 17 июля 1999 года этот Закон утратил силу.

В части же, 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", запрос был принят к рассмотрению. Именно эти положения и являются предметом рассмотрения по настоящему делу.

2. Согласно пункту 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области органы государственной власти района вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законодательством Курской области делегировать отдельные свои полномочия органам местного самоуправления.

Между тем из статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, следует, в частности, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем - федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73). В качестве одного из общих принципов организации местного самоуправления это требование закреплено и конкретизировано в Федеральном законе от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (пункт 4 статьи 6).

Вопреки указанному конституционному требованию пункт 2 статьи 21 Устава (Основного Закона)

Курской области предполагает, что соответствующие полномочия передаются органам местного самоуправления не законом, т. е. не в порядке осуществления субъектом Российской Федерации законодательных полномочий, а решением органов государственной власти района - районного Совета народных депутатов (который по своей природе и месту в системе публичной власти не может выступать в качестве законодательного органа) или районной администрации.

Таким образом, пункт 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статье 132 (часть 2).

3. Согласно пунктам 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области органы местного самоуправления вправе в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления или непосредственно населения на основании договора передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области, а форма и порядок передачи полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти Курской области определяются законодательством Курской области.

Между тем из прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Такая правовая позиция была выражена Конституционным Судом 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". На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Статья 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что позволяет субъекту Российской Федерации в пределах своих полномочий конкретизировать федеральное регулирование в данной области, если этому не препятствуют Конституция Российской Федерации и федеральные законы. Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (статьи 12 и 130; статья 132, часть 1; статья 133 Конституции Российской Федерации). В то же время она связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению Российской Федерации (пункт "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации), поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения.

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (статьи 12 и 130, часть 1 Конституции Российской Федерации), не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации (статья 76, часть 5 Конституции Российской Федерации). Положения же пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, по их буквальному смыслу, не исключают возможность передачи органам государственной власти Курской области полномочий по решению вопросов местного значения в любом объеме, что может не только ограничить вопреки требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации право граждан на

осуществление местного самоуправления, но и поставить под угрозу само его существование на части территории Курской области.

Таким образом, пункт 3 статьи 21 и взаимосвязанный с ним пункт 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 132 (часть 1) и 133.

Этим, однако, не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования.

4. Согласно пункту 3 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области население вправе самостоятельно и добровольно через референдум решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории; согласно пункту 4 той же статьи в случае, если население самостоятельно и добровольно отказалось от реализации права на организацию местного самоуправления, то на данной территории осуществляется государственная власть Курской области. В частности, исполнительную власть на территории муниципального образования в соответствии с находящимся во взаимосвязи с указанными положениями Устава (Основного Закона) Курской области пунктом 1 его статьи 18 осуществляют "сельские и поселковые администрации, входящие в единую систему органов исполнительной государственной власти Курской области".

Таким образом, положениями пунктов 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области допускается упразднение местного самоуправления как такового на территории определенного муниципального образования и его замена органами государственной власти, если решение отказаться "от реализации права на организацию местного самоуправления" принято "самостоятельно и добровольно через референдум" большинством голосов населения данного муниципального образования, обладающего активным избирательным правом.

Между тем из статей 3 (часть 2) и 12 Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации, граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления.

Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие - непосредственно или через своих представителей - в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная пунктами 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации (статья 3, части 1 и 2; статьи 12 и 131, часть 1).

Кроме того, установив, что в случае, если население отказалось от реализации на своей территории права на организацию местного самоуправления, на данной территории осуществляется государственная власть Курской области, законодатель Курской области исходил из возможности создания сельских и поселковых органов государственной власти. Между тем 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 территориальные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут создаваться в административно-территориальных единицах, непосредственно входящих согласно конституции (уставу) субъекта Российской Федерации в его состав. Из этой правовой позиции следует, что в территориальных единицах, непосредственно не входящих в состав Курской области (город, слобода, село, поселок), органы государственной власти - в силу требований Конституции Российской Федерации - создаваться не могут; на указанных территориях должно осуществляться местное самоуправление.

Таким образом, пункты 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (часть 2), 130, 131 и 133.

Этим, однако, не ставится под сомнение право населения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и не противоречащими им законами Курской области в установленном порядке самостоятельно определять территориальные основы местного самоуправления при условии соблюдения вытекающих из Конституции Российской Федерации требований об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

5. Согласно пункту 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области основными принципами, влияющими на выбор территории муниципального образования, являются: определение территориального устройства исходя из максимальной эффективности решения социально-экономических вопросов местного значения; наличие территориального коллектива, объединенного общими интересами, связанными с местом проживания; наличие производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур, обеспечивающих решение вопросов областного и местного значения; пространственная и временная доступность услуг, предоставляемых муниципальными органами и организациями населению; наличие материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов местного самоуправления и обеспечения государственных минимальных социальных стандартов жителям муниципального образования.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12); установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1); по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Из указанных положений Конституции Российской Федерации, конкретизированных в Федеральном законе от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (пункт 11 статьи 5, пункт 3 статьи 13), во взаимосвязи с другими ее предписаниями, регулирующими федеративное устройство и разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статья 1, часть 1; статья 5, части 2 и 3; статья 11, части 2 и 3; статьи 71, 72 и 73), вытекает, что субъект Российской Федерации вправе определять порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований.

Упорядочение данного процесса, в том числе путем установления в учредительном акте субъекта Российской Федерации не противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам принципов, влияющих на выбор территории муниципального образования, само по себе не может рассматриваться как нарушение Конституции Российской Федерации, если такие принципы не являются ограничительными условиями организации и осуществления местного самоуправления.

Между тем, установленные в пункте 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области основные принципы в силу неопределенности содержания допускают их интерпретацию в качестве условий, ограничивающих по усмотрению органов государственной власти Курской области и вопреки волеизъявлению населения, выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Тем самым реализация предписания Конституции Российской Федерации, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, может быть поставлена в зависимость от произвольного усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, пункт 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 131 (часть 1).

6. Согласно пункту 1 статьи 84 Устава (Основного Закона) Курской области представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых в соответствии с федеральными законами и законами Курской области сроком на 5 лет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Регулирование прав и свобод человека и гражданина, включая избирательные права, отнесено Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "в"), а установление общих принципов организации местного самоуправления - к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1). При этом Конституция Российской Федерации непосредственно закрепляет, что население муниципального образования самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления (статьи 12 и 131, часть 1), а следовательно, организацию представительных органов местного самоуправления и определение периодичности их выборов.

Данное конституционное предписание конкретизировано принятыми в соответствии со статьей 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации Федеральными законами от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (пункты 1 и 2 статьи 8) и от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (подпункт 6 пункта 1 статьи 8), согласно которым срок полномочий представительных органов местного самоуправления и их депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления устанавливается уставом соответствующего муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Из этого следует, что установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации сроков полномочий представительных органов местного самоуправления недопустимо. Таким образом, пункт 1 статьи 84 Устава (Основного Закона) Курской области в части, касающейся установления пятилетнего срока полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления, лишает муниципальные образования Курской области права самостоятельно в своих уставах с соблюдением основ конституционного строя Российской Федерации и в определенных федеральными законами пределах устанавливать сроки полномочий представительных органов местного самоуправления и их депутатов, что не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1).

7. В запросе оспаривается конституционность положений статьи 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области, в соответствии с которыми Курская областная Дума, губернатор Курской области, а также уполномоченные ими органы и должностные лица осуществляют государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления (пункт 1 статьи 89), включая контроль за целесообразностью использования средств, материальных ресурсов, собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью Курской области (пункт 3 статьи 89); любой государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления может

осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами области, и должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать (пункты 2 и 4 статьи 89); органы государственной власти Курской области - Курская областная Дума, губернатор Курской области, районные Советы народных депутатов, главы администраций районов вправе требовать отмены или приведения в соответствие с действующим законодательством опротестованного акта органа местного самоуправления (статья 90).

Как указывает заявитель, в Конституции Российской Федерации предусмотрен только один случай контроля за местным самоуправлением - контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, в иных случаях за деятельностью органов местного самоуправления допускается только судебный контроль. По мнению заявителя, оспариваемые положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области противоречат требованию статей 130, 131 и 133 Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления, а также не соответствуют ее статье 10, поскольку предусматривают вмешательство в сферу судебной власти органов иных ветвей власти.

Из закрепленного в статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации принципа, в силу которого органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, во взаимосвязи с предписаниями, содержащимися в статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 66 (части 1 и 2), 76, 130, 131, 132 и 133 Конституции Российской Федерации, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным актам.

Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т. е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (статья 132, часть 2; статья 15, часть 2). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. Тем самым в такой сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, как обеспечение законности (статья 72, пункт "б" части 1), устанавливаются пределы полномочий субъекта Российской Федерации в контроле за законностью при осуществлении местного самоуправления, рамки которого в соответствии с Конституцией Российской Федерации конкретизируются Федеральным законом от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (глава VII), другими федеральными законами.

Между тем пунктом 1 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления провозглашается как общий принцип отношений между органами государственной власти Курской области и муниципальными образованиями. При этом пределы, формы и порядок его осуществления однозначно не определены, как не определен и перечень осуществляющих его органов и должностных лиц. Кроме того, государственный контроль, по буквальному смыслу пункта 1 статьи 89, может осуществляться не только за законностью деятельности органов местного самоуправления, а в соответствии с положением пункта 3 той же статьи он преследует цель обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов лишь "как правило". Тем самым указанные положения исходят из допустимости государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения ее целесообразности, причем без установления каких-либо пределов такого контроля.

При оценке же конституционности другого положения пункта 3 статьи 89, предусматривающего государственный контроль за целесообразностью использования средств, материальных ресурсов, собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью Курской области, необходимо учитывать, что формирование материально-финансовой базы местного самоуправления в Российской Федерации осуществлялось, как правило, в результате передачи того или иного имущества местному самоуправлению в собственность органами государственной власти в процессе разграничения государственной собственности на федеральную, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную; денежные средства могут поступать в бюджеты муниципальных образований и из бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе без указания их целевого назначения.

Следовательно, пункт 3 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, оцениваемый в единстве с ее пунктами 1 и 2, не исключает установление фактически неограниченного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в Курской области с точки зрения ее целесообразности, что означает посягательство на самостоятельность местного самоуправления в решении населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Произвольный характер государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления подтверждается также пунктом 4 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, который не только прямо допускает вмешательство в их деятельность, но и позволяет контролирующему органу самому определять степень соразмерности такого вмешательства значимости охраняемых интересов, при том что пунктом 1 той же статьи установлен неопределенный круг органов государственной власти и должностных лиц, осуществляющих контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Подобная интерпретация положений статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, допускаемая их буквальным содержанием, противоречит конституционному определению пределов и способов контроля государства за деятельностью органов местного самоуправления и в силу этого не соответствует статьям 130 (часть 1), 132 (части 1 и 2) и 133 Конституции Российской Федерации. Эти предписания Конституции Российской Федерации нарушаются и находящимся в системной связи с положениями статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области положением его статьи 90 о праве органов государственной власти Курской области "потребовать отмены или приведения в соответствие с действующим законодательством опротестованного акта органа местного самоуправления", допускающим не опосредованные судебным контролем отмену или изменение органами государственной власти Курской области незаконных, по их мнению, актов органов местного самоуправления либо не установленные федеральным законом способы привлечения к ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Оно может также трактоваться как позволяющее органам государственной власти субъекта Российской Федерации принимать самостоятельные решения, прекращающие или приостанавливающие действие либо влекущие невозможность применения актов органов местного самоуправления, чем нарушаются конституционные гарантии местного самоуправления, включая право на судебную защиту, и принцип разделения властей (статьи 10, 12, 130, 131, 132 и 133 Конституции Российской Федерации).

На оценку конституционности оспариваемых норм не влияет и то, что отдельные положения пунктов 3 и 4 статьи 89 Устава (Основного Закона) Курской области, по существу, воспроизводят положения пунктов 2 и 3 статьи 8 Европейской хартии о местном самоуправлении (ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 года), устанавливающей минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления. Конституция Российской Федерации и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе

занижать или ограничивать.

Таким образом, положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области в их взаимосвязи не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133, в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, а именно:

допускают государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения, в том числе за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов; предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти Курской области и их должностных лиц;

не исключают не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы местного самоуправления, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов.

Из этого, однако, не следует, что контроль за законностью в деятельности местного самоуправления не могут осуществлять уполномоченные на это Конституцией Российской Федерации и федеральным законом органы государственной власти, которые, в частности, вправе обращаться к органу местного самоуправления, принявшему, по их мнению, не соответствующий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъекта Российской Федерации акт, с предложением о приведении его в соответствие с законодательством, поскольку такое обращение не означает прекращения или приостановления действия соответствующего акта, не исключает судебный контроль и не ограничивает для местного самоуправления гарантии судебной защиты.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 132 (часть 2), пункт 2 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку он допускает передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий не законом, а решением органа государственной власти района.
2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 132 (часть 1) и 133, положения пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускают передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно.
3. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (часть 2), 130, 131 и 133, положения пунктов 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации.
4. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 131 (часть 1), пункт 1 статьи 82 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку его положения вводят дополнительные условия организации и осуществления местного самоуправления в Курской области, которые допускают произвольное истолкование и ограничивают реализацию права граждан на осуществление местного самоуправления на определенной территории Курской области по усмотрению органов государственной власти Курской области.

5. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1) и 131 (часть 1), положение пункта 1 статьи 84 Устава (Основного Закона) Курской области, устанавливающее пятилетний срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления Курской области, поскольку срок полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления определяется в соответствии с федеральным законом в уставах муниципальных образований.

6. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133, положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области об осуществлении государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления по решению ими вопросов местного значения.

7. В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" все положения нормативных актов Курской области, которые основаны на признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации положениях Устава (Основного Закона) Курской области либо воспроизводят их, а также положения всех других нормативных актов в Российской Федерации, воспроизводящие или содержащие такие же положения, какие настоящим Постановлением признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

8. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

9. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете" и официальных изданиях органов государственной власти Курской области. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 15-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В.Витрука
по делу о проверке конституционности отдельных положений 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"
Многонациональный народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и в пределах своих полномочий местное самоуправление самостоятельное. Однако данная конституционная формула не отрицает взаимодействие и сотрудничество органов государственной власти и местного самоуправления, тем более на договорной основе.

По смыслу статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 12 и 130 (часть 1), городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения, которые могут быть решены данным поселением

самостоятельно, под свою ответственность. Комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации (пункт 5 мотивировочной части постановления 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").

В современный период формирования и становления местного самоуправления в Российской Федерации не все муниципальные образования и не всегда в силу разных причин обладают такой самостоятельностью и ответственностью в решении местных вопросов в интересах населения муниципальных образований.

Учитывая эти реалии российской действительности в сфере местного самоуправления, в Уставе (Основном Законе) Курской области были закреплены положения о том, что органы местного самоуправления в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления или непосредственно населения вправе на основании договора передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области; форма и порядок передачи полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти Курской области определяются законодательством Курской области (пункты 3 и 5 статьи 21).

О правомерности (конституционности) приведенных нормативных положений Устава (Основного Закона) Курской области свидетельствуют следующие аргументы.

Федеральный закон не устанавливает запрет на возможность передачи отдельных полномочий местного самоуправления в решении вопросов местного значения органам государственной власти, прежде всего местным (территориальным) органам государственной власти, наиболее приближенным к местному самоуправлению.

В пункте 3 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области речь идет о праве передачи органом местного самоуправления органу государственной власти отдельных своих полномочий, вернее - их временного исполнения. При этом местное самоуправление сохраняется и права органов местного самоуправления не умалются, так как решение о такой передаче принимается самостоятельно представительным органом местного самоуправления либо непосредственно населением. Передача отдельных полномочий местного самоуправления органам государственной власти - мера временная, а не постоянная. Спорные вопросы об объеме передаваемых полномочий, что может ограничить право граждан на осуществление местного самоуправления и поставить под угрозу само его осуществление на той или иной территории Курской области по воле населения либо его представительного органа, вполне решаемы судами общей юрисдикции (в будущем - административными судами) с учетом конкретных обстоятельств. И самое важное состоит в том, что передача отдельных полномочий органов местного самоуправления, их временное исполнение органами государственной власти (прежде всего - местными (территориальными) органами государственной власти) осуществляется на основе договора, их взаимного согласия. Развитие договорных начал в публичном праве - перспективное направление осуществления народовластия (публичной власти) в Российской Федерации.

Как показывает современная практика, вопросы местного значения (снабжение электроэнергией, теплом, водоснабжением и т. п.) не всегда могут быть решены органами местного самоуправления своими силами, под свою ответственность. Поэтому, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, "не исключается взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти, в том числе на договорной основе, для решения в интересах населения муниципального образования общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения". Эта идея и воплощена в положениях пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области. Поэтому указанные положения Устава (Основного Закона) Курской области не противоречат Конституции Российской Федерации.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Г.А.Гаджиева по делу о проверке конституционности
отдельных положений 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"

Разделяя оценки и выводы Конституционного Суда Российской Федерации, но будучи не согласным с пунктом 2 резолютивной части постановления по данному делу и руководствуясь частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считаю необходимым высказать свое особое мнение.

В пункте 3 статьи 21 Устава Курской области содержится норма, в соответствии с которой органы местного самоуправления или непосредственно население вправе на основании договора передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области. Наличие в Уставе (Основном Законе) Курской области такой нормы позволяет обеспечить единство управления территориями, которые сложились как целостные в экономическом и демографическом отношениях образования, и координацию в этих целях деятельности органов местного самоуправления и территориальных органов государственной власти, а также учитывать местные особенности и вводить систему местного самоуправления постепенно, по мере создания необходимых предпосылок. В этом ее социальная ценность.

Данная норма не противоречит Конституции Российской Федерации, в соответствии со статьей 132 (часть 1) которой органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения. Более того, принцип "местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно" является одной из основ конституционного строя Российской Федерации (статья 12 Конституции Российской Федерации). Слова "в пределах своих полномочий" не могут быть поняты таким образом, что если федеральный закон не предусматривает передачу органами местного самоуправления на основании договора части своих полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации, то такую передачу нельзя предусмотреть в законе субъекта Российской Федерации.

Пределы полномочий местного самоуправления устанавливает не только федеральный закон, но и - прежде всего - Конституция Российской Федерации, определяя имманентно присущие местному самоуправлению полномочия.

Принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения предполагает право передачи ими части своих полномочий территориальным органам государственной власти (с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств). Правовой формой возникающих при этом отношений может быть договор о совместной деятельности либо договор о возмездном предоставлении услуг. Муниципалитеты, выступая в качестве хозяйственных публичных организаций, вправе заключать подобные договоры как между собой, так и с территориальными органами государственной власти.

В принципе, возможен и такой вариант реализации полномочий местного самоуправления, при котором муниципалитеты откажутся от организации собственных коммунальных либо социальных служб, переведя такого рода деятельность на договорную основу.