

По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 214-О-П · от 06.03.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Москва 6 марта 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, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, 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 гражданина А.В.Севашева, у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.В.Севашев оспаривает конституционность части 4 статьи 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного органами соответствующих муниципальных районов и поселений. Как следует из жалобы и приложенных к ней материалов, 5 октября 2005 года между мэром муниципального образования "Город Новошахтинск" и главой администрации муниципального образования "Красносулинский район" было заключено соглашение о передаче земельного участка площадью 1315 га муниципального образования "Город Новошахтинск" муниципальному образованию "Красносулинский район". 6 октября 2005 года данное соглашение было утверждено на внеочередном заседании Новошахтинской городской Думы, которая одновременно обратилась в Законодательное Собрание Ростовской области с ходатайством об установлении новых границ соответствующих муниципальных образований. Законом Ростовской области от 13 декабря 2005 года № 407-ЗС "О внесении изменений в областные законы "Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования "Красносулинский район" и муниципальных образований в его составе" и "Об установлении границы и наделении статусом городского округа муниципального образования "Город Новошахтинск" границы названных муниципальных образований были изменены.

Новошахтинский городской суд Ростовской области решением от 11 января 2007 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 28 февраля 2007 года, отказал гражданину А.В.Севашеву в удовлетворении заявленных им требований о признании незаконными решения Новошахтинской городской Думы, действий и бездействия органов местного самоуправления и должностных лиц.

По мнению заявителя, норма части 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которой руководствовались судебные органы, предполагает возможность отчуждения части территории муниципального образования по решению его представительного органа фактически без учета мнения населения и вопреки интересам местного сообщества, что противоречит статье 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации. В обоснование своей позиции заявитель указывает, в частности, на то обстоятельство, что произведенное территориальное изменение существенным образом повлияло на состав материально-финансовой базы города Новошахтинска и тем самым привело к ущемлению социально-экономических прав как его самого, так и иных жителей Новошахтинска.

2. Как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 130 и 131, местное самоуправление в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, оно является необходимой формой осуществления власти народа и обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, определяет субъективные права граждан, обеспечивая их участие в самостоятельном решении населением вопросов местного значения. Согласно статье 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (часть 1), а изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (часть 2).

По смыслу приведенных конституционных положений, территории, на которых осуществляется местное самоуправление, образуют пространственные пределы муниципальной власти как публичной власти народа в Российской Федерации и одновременно - территориальную сферу реализации права на осуществление местного самоуправления. Следовательно, поскольку субъектом права на самостоятельное решение вопросов местного значения - непосредственно или через органы местного самоуправления - является население муниципального образования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года N 7-П), учет его мнения, предусмотренный статьей 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации, составляет необходимое условие для изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

2.1. Раскрывая содержание конституционных основ гарантирования самостоятельности местного самоуправления, в том числе при проведении муниципально-территориальных изменений, Конституционный Суд Российской Федерации в ряде решений (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 и др.) сформулировал следующие правовые позиции.

Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к элементам 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.

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; в случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум; при решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции Российской Федерации.

2.2. Таким образом, 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 проведения муниципально-территориальных изменений независимо от их характера, сужения либо, напротив, расширения пространственной сферы реализации права на местное самоуправление, а также конкретного состава территорий, выступающих объектом изменений.

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, что предполагает необходимость законодательного регулирования порядка реализации нормативного предписания ее статьи 131 (часть 2) в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (статья 71, пункт "в"; статья 72, пункты "б", "н" части 1, Конституции Российской Федерации).

Осуществляя свои регулятивные полномочия в указанной сфере, законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, в частности он вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Однако при этом законодатель 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 муниципальных образований. Во всяком случае он должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории. Иное означало бы, что местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления (статья 133 Конституции Российской Федерации).

3. Конкретизируя конституционные гарантии местного самоуправления, в том числе в территориальной сфере, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрел организационно-правовой механизм реализации положений статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации, установив порядок изменения границ муниципального образования.

Согласно части 1 его статьи 12 изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных

органов государственной власти в соответствии с данным Федеральным законом. Следовательно, решение об изменении границ муниципального образования должно приниматься в строгом соответствии с требованиями данного Федерального закона, в том числе с учетом мнения населения, выраженного в одной из установленных им форм (части 2-4 статьи 12, части 3-7 статьи 24).

3.1. В соответствии с частью 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

По своему смыслу и целевому назначению данное законоположение распространяется только на случаи изменения границ муниципальных образований, которые не связаны с преобразованием или упразднением этих муниципальных образований и не охватываются нормативным содержанием положений частей 2, 2-1 и 3 той же статьи. Вместе с тем, рассматриваемое в системе правового регулирования территориальной организации местного самоуправления, оно не предполагает передачу от одного муниципального образования другому столь существенной части территории населенного пункта или поселения, которая имела бы для них жизненно важное значение и, соответственно, отделение которой означало бы фактическое изменение правового статуса населенного пункта или поселения, территории которых выступают объектом территориальных изменений.

Такое правовое регулирование, позволяющее оперативно проводить территориальные изменения, непосредственно не затрагивающие интересы населения соответствующих муниципальных образований, призвано обеспечить баланс конституционных ценностей, которые связаны с участием местных сообществ в решении вопросов, касающихся определения пространственной сферы реализации права на осуществление местного самоуправления, с одной стороны, и необходимостью рациональной территориальной организации муниципальной власти, позволяющей населению самостоятельно и эффективно решать вопросы местного значения на конкретной территории, - с другой. Данный подход федерального законодателя сам по себе не может рассматриваться как не совместимый с Конституцией Российской Федерации.

3.2. Как следует из жалобы, неконституционность части 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" заявитель усматривает в том, что данная норма позволяет изменять границы муниципального образования на основе решения его представительного органа, без непосредственного волеизъявления по этому вопросу населения, что не исключает принятие такого рода решений вопреки интересам местного сообщества.

Между тем согласно статье 3 (часть 2) Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, что применительно к сфере местного самоуправления означает возможность его осуществления как самими гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2, Конституции Российской Федерации). Этому корреспондируют положения статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (пункт 1); это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (пункт 2).

В соответствии со статьей 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации" представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (часть 2), а представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном данной статьей (пункт 1 части 4). Следовательно, представительный орган муниципального образования находится в устойчивой представительско-правовой связи с соответствующим местным сообществом, подконтролен ему и перед ним ответствен; он вправе и обязан осуществлять все свои полномочия от имени и в интересах населения муниципального образования.

Таким образом, учитывая конституционно-правовые характеристики природы представительного органа муниципального образования, федеральный законодатель был вправе наделить его полномочием выступать от имени населения, в том числе при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, напрямую не затрагивающего интересы большинства населения данного муниципального образования.

3.3. Вместе с тем указание федерального законодателя на использование при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, не влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, формы представительной муниципальной демократии (т. е. путем выражения мнения населения через представительный орган муниципального образования) не исключает необходимость - с учетом вытекающего из конституционных принципов народовластия (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3 Конституции Российской Федерации) требования согласованного функционирования институтов представительной и непосредственной демократии - правового гарантирования населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования.

Норма части 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по своему смыслу и предназначению в системе правового регулирования является одним из общих принципов организации местного самоуправления, предусмотренных названным Федеральным законом, что, в свою очередь, требует установления в порядке ее конкретизации в законах субъектов Российской Федерации и (или) нормативных правовых актах местного самоуправления, включая уставы муниципальных образований, эффективного механизма реализации указанного полномочия. Соответствующая обязанность субъектов Российской Федерации подтверждается и нормой части 2 статьи 13 Федерального закона от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Такой механизм должен обеспечивать гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением, а следовательно, предполагает, в частности, заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об изменении его границ и предоставление гражданам реальной возможности довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу. При этом не исключается и обращение к формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", включая публичные слушания (статья 28) или опрос граждан (статья 31).

Применительно к делу заявителя норма части 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" как норма-принцип должна оцениваться в том числе с учетом действовавших на момент принятия решения об

изменении границ города Новошахтинска положений законодательства Ростовской области, включая Устав Ростовской области и Закон Ростовской области "О местном самоуправлении в Ростовской области", а также устава и иных нормативных правовых актов города Новошахтинска, регулирующих вопросы изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Само же по себе отсутствие конкретного механизма выявления мнения населения при изменении границ муниципальных образований в нормативном содержании части 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не может рассматриваться как влекущее нарушение конституционных прав и свобод граждан, включая заявителя.

Вместе с тем установление того, были ли жители города Новошахтинска своевременно проинформированы об изменении его границ и располагали ли они реальной возможностью довести до сведения Новошахтинской городской Думы свое мнение по поводу соответствующих территориальных изменений, равно как и проверка законности принятого Новошахтинской городской Думой на внеочередном заседании решения о передаче муниципальному образованию "Красносулинский район" земельного участка площадью 1315 га не относятся к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", и могут быть осуществлены судами общей юрисдикции в установленном порядке.

4. Таким образом, положение части 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагает изменение границ муниципальных районов и поселений с учетом мнения населения, выраженного представительными органами этих муниципальных образований, в тех случаях, когда оно не влечет за собой упразднение, преобразование или изменение территориальной принадлежности существенной части территории населенных пунктов или поселений, которые выступают объектом территориальных изменений, при том что мнение населения в отношении соответствующих территориальных изменений должно выявляться в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и конкретизирующими их нормами законодательства субъектов Российской Федерации, уставов и иных нормативных правовых актов муниципальных образований.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью 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. Часть 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в системе действующего правового регулирования предполагает учет мнения населения при соответствующем изменении границ муниципальных районов и поселений, что должно осуществляться в порядке, устанавливаемом в конкретизирующих содержащуюся в ней норму законах субъектов Российской Федерации, уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

2. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл части 4 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе правовых позиций, выраженных им ранее в сохраняющих свою силу решениях, является общеобязательным и исключает любое иное ее истолкование в правотворческой и правоприменительной практике.

3. Признать жалобу гражданина Севашева Александра Васильевича не подлежащей дальнейшему

рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

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

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации", "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации", а также в официальных изданиях органов государственной власти Ростовской области.

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 214-О-П