

По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда

Постановление · № 15-П · от 03.11.1997 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2

Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении

конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и

быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда

город Москва 3 ноября 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С.Хохряковой,

судей Э.М.Аметистова, М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина,

В.И.Олейника,

с участием представителя Тульского областного суда Г.В.Печкиной, представителя Государственной

Думы Федерального Собрания С.С.Митрохина, представителей Совета Федерации Федерального

Собрания И.Н.Шумского и Ю.С.Пилипенко,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 102, 104 и 86

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 2

Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан

Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Тульского областного суда о проверке

конституционности указанной нормы, подлежащей применению в конкретном деле.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,

соответствует ли оспариваемая в запросе норма Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Э.М.Аметистова, объяснения представителей сторон,

выступление приглашенного в заседание специалиста, исследовав имеющиеся документы и иные

материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" предусматривает, что в субъектах Российской Федерации, не установивших в своих законах норм, регулирующих порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, муниципальными образованиями являются в соответствии с существующим административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации районы, города, районы в городах, имеющих районное деление, поселки, сельские округа (сельсоветы), иные населенные пункты или территории, в которых на день вступления в силу Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации" местное самоуправление осуществлялось в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Указанная норма подлежала применению в деле, рассматривавшемся Тульским областным судом по заявлениям прокурора города Тулы, прокуроров районов города Тулы, а также по жалобе гражданина Э.А.Пашенко, о назначении даты выборов в органы местного самоуправления в городе Туле и его районах. Тульский областной суд, придя к выводу о несоответствии данной нормы Конституции Российской Федерации, 24 декабря 1996 года вынес определение об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации и приостановил в связи с этим производство по делу. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации от 22 января 1997 года заявитель утверждает, что, приняв оспариваемую норму, федеральный законодатель взял на себя функцию определения муниципальных образований, в которых должны быть назначены выборы в органы местного самоуправления, исходя при этом из существующего административно-территориального деления субъектов Российской Федерации; между тем данный вопрос может быть урегулирован только субъектом Российской Федерации, поскольку принятый в соответствии со статьей 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации Федеральный закон от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; кроме того, установление муниципальных образований в соответствии с существующим административно-территориальным делением противоречит вытекающему из статьи 131 Конституции Российской Федерации принципу организации местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях и не позволяет учитывать исторические и иные местные особенности и традиции, а также мнение населения при решении данного вопроса. Таким образом, по мнению заявителя, оспариваемая норма не соответствует статьям 72 (пункт "н" части 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Содержащиеся в Конституции Российской Федерации положения о местном самоуправлении конкретизируются в законах, принимаемых как Федеральным Собранием Российской Федерации, так и органами законодательной власти субъектов Российской Федерации в рамках установленного разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Согласно Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1); по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Исходя из этого в Федеральном законе от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено, что установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 11 статьи 5); порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 13).

Вопросы местного самоуправления, согласно статье 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации, относятся именно к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому их решение не может находиться ни в исключительной компетенции Российской Федерации (осуществляемой на основании статей 71 и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации), ни в исключительной компетенции ее субъектов (реализуемой в соответствии со статьями 73 и 76 (части

4 и 6) Конституции Российской Федерации). В данном случае совместное ведение, которое предполагает разделение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в порядке статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, означает, что при отсутствии федерального закона субъект Российской Федерации вправе самостоятельно урегулировать соответствующий вопрос; с принятием федерального закона закон субъекта Российской Федерации должен быть приведен в соответствие с ним. В свою очередь, если субъект Российской Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий, закрепленных статьями 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере. Такое регулирование посредством федерального закона осуществляется в целях реализации конституционных положений о местном самоуправлении и обеспечения предусмотренного статьей 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации принципа, согласно которому Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

3. Наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований - существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, в том числе права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Поэтому из смысла статей 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2), 71 (пункт "в"), 72 (пункт "б" части 1), 130 и 131 следует, что на случай, когда законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, федеральный законодатель вправе предусмотреть норму, в соответствии с которой определение территории местного самоуправления осуществлялось бы так, как это предписано в пункте 1 статьи 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Тем самым обеспечивается реализация конституционных принципов и иных положений о местном самоуправлении, гарантируются конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Как следует из содержания рассматриваемого Федерального закона, пункт 1 его статьи 2 носит временный характер, то есть действует в том или ином субъекте Российской Федерации постольку, поскольку им не приняты соответствующие законы.

Следовательно, оспариваемая норма не препятствует субъекту Российской Федерации самостоятельно устанавливать и изменять порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

4. Согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Конкретизируя это положение, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет, что муниципальное образование - это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная данным Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления (абзац второй пункта 1 статьи 1); местное самоуправление осуществляется на всей территории

Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях; территории муниципальных образований - городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований - устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (пункт 1 статьи 12).

Отсюда следует, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Пункт 1 статьи 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" не устанавливает какого-либо нового территориального деления, а связывает формирование местного самоуправления с уже существующим территориальным делением субъекта Российской Федерации, то есть с установленной им самим и существовавшей на день вступления в силу Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" системой местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

Никакого иного порядка определения территорий местного самоуправления, формирования муниципальных образований в Тульской области не установлено. Согласно части второй статьи 5 Устава (Основного Закона) Тульской области вопросы административно-территориального устройства области решаются в порядке, установленном законодательным актом Тульской области; при этом в состав области входят районы, города областного и районного подчинения, поселки, сельские и иные населенные пункты. В соответствии со статьей 70 Устава местное самоуправление осуществляется в пределах территорий, определенных областной Думой: в городских, районных, сельских поселениях, а также иных территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Однако Тульская областная Дума до настоящего времени не приняла соответствующего закона о порядке определения территорий местного самоуправления, формирования муниципальных образований, который заменил бы временные правила, установленные федеральным законодателем. Более того, статья 53 Закона Тульской области от 18 декабря 1996 года "О местном самоуправлении в Тульской области", вступившего в силу еще до обращения Тульского областного суда с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, предписывает определять территории муниципальных образований в период формирования местного самоуправления в Тульской области именно в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Необходимо учесть и то, что лица, обратившиеся в Тульский областной суд, требовали назначить выборы в органы местного самоуправления в соответствии с существующим территориальным делением, не ставя при этом вопрос о каком-либо объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований.

Оспариваемые положения пункта 1 статьи 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" необходимо рассматривать в системной связи с предписанием его статьи 1, согласно которой данный Федеральный закон применяется лишь в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (пункт 2), и только в определенных случаях: если законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов; представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования; в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления; полномочия органов местного самоуправления

осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти; законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований; истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (пункт 1). Проведение муниципальных выборов позволит сформировать систему выборных органов местного самоуправления. В результате этого они смогут в полном объеме осуществлять свои полномочия, права и обязанности, в том числе и те, которые требуют урегулирования законами субъектов Российской Федерации, если даже такие законы и не приняты. Это вытекает как из статьи 2 рассматриваемого Федерального закона, так и из статьи 57 (часть 1) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой впредь до принятия субъектами Российской Федерации законов, предусмотренных данным Федеральным законом, вопросы, подлежащие регулированию законами субъектов Российской Федерации, могут регулироваться уставами муниципальных образований, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным Федеральным законом.

В сложившихся условиях, когда не принят соответствующий закон Тульской области о порядке определения территорий местного самоуправления, не проведены выборы в органы местного самоуправления в законные сроки, а сроки полномочий действующих органов и соответствующих должностных лиц истекли, неприменение оспариваемых положений рассматриваемого Федерального закона фактически сделало бы невозможным реализацию конституционных положений о местном самоуправлении, в том числе содержащихся в статье 131 Конституции Российской Федерации, а также конкретизированных в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 104 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" соответствующим Конституции Российской Федерации.
2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.
3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Тульской области. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 15-П