

По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми"

Определение · № 105-О · от 11.06.1999 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности
пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми
"О местном самоуправлении в Республике Коми"

город Москва 11 июня 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей
Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина,
А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова,
О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи А.Я.Сливы, проводившего на основании статьи
41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"
предварительное изучение запроса Главы Республики Коми,

у с т а н о в и л:

1. Пунктом 4 статьи 10 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми" к полномочиям Главы Республики Коми отнесено представление советам муниципальных образований кандидатур на должности глав администраций муниципальных образований. Согласно данному Закону глава администрации муниципального образования, непосредственно руководящий работой администрации муниципального образования и выполняющий исполнительно-распорядительные функции (статьи 2, 27), избирается на должность по представлению Главы Республики Коми советом муниципального образования на срок полномочий представительного органа муниципального образования; при этом на должность главы администрации муниципального образования Главой Республики Коми могут быть предложены председатель совета муниципального образования, депутат совета муниципального образования, депутат Государственного Совета Республики Коми от данного избирательного округа, осуществляющий свои полномочия на неосвобожденной основе, иные лица; одна и та же кандидатура может быть представлена Главой Республики Коми на должность главы администрации муниципального образования не более двух раз (часть 5 статьи 27 Закона).

Ни депутаты советов муниципальных образований, ни какие-либо другие субъекты местного самоуправления правом предлагать кандидатуры на должность главы администрации муниципального образования указанным Законом не наделяются, - оно закреплено лишь за Главой Республики Коми.

В своем обращении в Конституционный Суд Российской Федерации Глава Республики Коми просит подтвердить конституционность пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми", поскольку считает, что они подлежат действию, как не противоречащие основам конституционного строя и принципам организации местного самоуправления, закрепленным в статьях 12, 32, 131 Конституции Российской Федерации, а также Федеральному закону Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", - вопреки решению Верховного Суда Республики Коми от 2 ноября 1998 года, принятому по заявлению и. о. прокурора Республики Коми о признании

указанных положений недействующими в связи с их противоречием федеральному законодательству.

2. Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Развивая данное положение, относящееся к основам конституционного строя Российской Федерации, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 130, часть 1), включая самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (статья 131, часть 1), осуществление местного самоуправления гражданами как непосредственно, так и через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2). В статье 133 Конституции Российской Федерации в числе гарантий местного самоуправления назван запрет на ограничение прав местного самоуправления, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

3. Общие принципы организации местного самоуправления в части, касающейся статуса органов и должностных лиц местного самоуправления, в соответствии со статьями 72 (пункт "н" части 1) и 76 Конституции Российской Федерации установлены Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (статьи 14-21 и др.). Данный Федеральный закон предусматривает избрание главы муниципального образования как выборного должностного лица гражданами, проживающими на территории муниципального образования, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава (часть 2 статьи 16), а также возможность иметь иных выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (часть 3 статьи 16), т. е. определяет, что решение этого вопроса, в том числе с учетом исторических и иных местных традиций, находится в исключительном ведении граждан, проживающих на территории муниципального образования и (или) выборных органов местного самоуправления. В развитие гарантий самостоятельности местного самоуправления Закон формулирует прямой запрет для органов государственной власти и государственных должностных лиц осуществлять в любых формах функции местного самоуправления (часть 5 статьи 14), образовывать органы местного самоуправления и назначать должностных лиц местного самоуправления (пункт 3 статьи 17). Положения же пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми", напротив, лишают представительный орган местного самоуправления (совет муниципального образования) права самостоятельно решать один из вопросов местного значения, а именно свободно избирать главу администрации муниципального образования, и сводят роль совета муниципального образования к утверждению кандидатуры, представленной государственным должностным лицом.

4. Вопросы природы местной публичной власти, включающей как государственную власть, так и местное самоуправление, критериев разграничения органов государственной власти и органов местного самоуправления, пределов прав высших органов государственной исполнительной власти в области формирования органов муниципальных образований уже являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В постановлении от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации закрепление в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации предписания об образовании иных, за исключением выборных, органов местного самоуправления, поскольку вопрос о создании органов местного самоуправления, не являющихся выборными, относится к усмотрению самих местных сообществ.

В постановлении 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" Конституционный Суд Российской Федерации указал, что организация публичной

власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти, должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, распространяющимся также на порядок формирования и взаимодействия с другими органами власти.

Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации 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 от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" положения, устанавливающие какую-либо подчиненность органам государственной власти местных администраций, включая назначение их глав вышестоящими органами государственной власти, а также осуществление полномочий органов местного самоуправления должностными лицами, которые назначаются на должность органами государственной власти, противоречат Конституции Российской Федерации.

В аспекте конституционных гарантий организации местного самоуправления это означает обязанность как федерального законодателя, так и законодателя субъекта Российской Федерации обеспечивать безусловное право населения, избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц формировать органы местного самоуправления, в том числе избирать главу администрации муниципального образования.

Таким образом, положения пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республики Коми", регулирующие порядок замещения должности главы муниципального образования, являются, по существу, аналогичными тем положениям, которые были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в постановлениях от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области, от 24 января 1997 по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", 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 от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми".

В силу статьи 87 Федерального конституционного закона Российской Федерации "О Конституционном Суде Российской Федерации" признание закона субъекта Российской Федерации либо его отдельных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации порождает обязанность отмены в установленном порядке аналогичных положений, содержащихся в других актах, в том числе в законах других субъектов Российской Федерации. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, а также с закрепленными ею принципами равенства прав и свобод граждан независимо от их места жительства (статья 19) и равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5). Подлежащие отмене положения не должны применяться судами, другими органами и должностными лицами.

5. Положения о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, о запрете на вмешательство в законную деятельность органов местного самоуправления, о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, закреплены также в Конституции Республики Коми (статья 9). В указанных конституционно-правовых рамках находится и положение статьи 1 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Коми от 20 марта 1996 года, согласно которому к ведению органов государственной власти Республики Коми относится установление принципов организации системы органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации. Такие принципы,

следовательно, не могут противоречить нормам Конституции Российской Федерации, из чего исходит указанный Договор (преамбула), и должны согласовываться с общими принципами местного самоуправления, установленными федеральными законами.

Применительно к законодательным актам Республики Коми данный вывод прямо подтвержден в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 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 от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми". Согласно изложенной в нем позиции при проведении выборов в органы местного самоуправления во всех случаях, когда законы соответствующего субъекта Российской Федерации не содержат необходимого регулирования или противоречат федеральному законодательству в этой сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, непосредственному применению подлежит Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В соответствии с указанной позицией Конституционного Суда Российской Федерации названный Федеральный закон распространяется и на отношения, связанные с выборами глав администраций муниципальных образований представительными органами местного самоуправления (советами муниципальных образований), и, следовательно, подлежит применению, а соответствующие положения Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми", напротив, применению не подлежат.

Что же касается оспаривания заявителем решения Верховного Суда Республики Коми от 2 ноября 1998 года, которым положения пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми" как противоречащие федеральному законодательству признаны недействительными с момента принятия, то Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 5 ноября 1998 года по запросу Иркутского областного суда отметил, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды правомочны подтверждать недействительность законов субъектов Российской Федерации, содержащих такие же положения, какие ранее были признаны неконституционными постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющими свою силу.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Положения пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми", наделяющие Главу Республики Коми полномочием вносить в совет муниципального образования (представительный орган местного самоуправления) кандидатуру для избрания на должность главы администрации муниципального образования, являются аналогичными тем, которые ранее были предметом рассмотрения в Конституционном Суде 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". Положения пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми", как содержащие такие же положения, какие были признаны ранее Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

Из изложенных в названных постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации

правовых позиций следует, что любое вмешательство каких бы то ни было органов государственной власти и государственных должностных лиц, в том числе в форме представления ими обязательных для рассмотрения представительным органом местного самоуправления кандидатур на должность главы администрации муниципального образования, ущемляет права местного самоуправления и его органов, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, препятствует самостоятельному решению населением вопросов местного значения.

2. Поскольку по предмету обращения Конституционным Судом Российской Федерации ранее были вынесены постановления, сохраняющие свою силу, запрос Главы Республики Коми не может быть принят к рассмотрению.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

4. В соответствии со статьей 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", официальных изданиях органов государственной власти Республики Коми. Определение должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации М.В.Баглай

Заместитель Председателя

Конституционного Суда

Российской Федерации Т.Г.Морщакова

N 105-О