

По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 года)

Постановление · № 13-П · от 30.05.1996 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

(с изменениями от 22 апреля 1996 года)

город Москва 30 мая 1996 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н. Т. Ведерникова, судей Э. М. Аметистова, Ю. М. Данилова, В. Д. Зорькина, В. О. Лучина, В. И. Олейника, В. Г. Стрекозова, В. А. Туманова, О. С. Хохряковой,

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации: М. А. Митюкова - представителя Президента Российской Федерации, Н. Т. Арапова - представителя Главы Республики Коми; представителей стороны, принявшей оспариваемый акт: Ю. И. Чунькова - представителя Государственной Думы Федерального Собрания, В. Е. Вишнякова - представителя Совета Федерации Федерального Собрания, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22 апреля 1996 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Президента Российской Федерации и Главы Республики Коми о проверке конституционности указанных положений названного Федерального закона.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителями нормы Конституции Российской Федерации.

Учитывая, что запросы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим запросам в одно производство.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Э. М. Аметистова, объяснения представителей сторон, выступления специалистов - кандидатов юридических наук А. Е. Постникова и Л. А. Ревенко, выступления приглашенных в заседание представителя Министерства юстиции Российской Федерации А. М. Степанова и представителя Правительства Российской Федерации А. Н. Широкова, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 1 статьи 58 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" выборы представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также выборы должностных лиц местного самоуправления проводятся не позднее чем через шестнадцать месяцев со дня вступления Закона в силу.

Главы местных администраций (главы местного самоуправления), назначенные на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти, а также в ином порядке, чем это предусмотрено данным Законом, в соответствии с пунктом 2 его статьи 59 сохраняют свои полномочия до избрания (назначения) соответствующего органа, должностного лица с учетом положений Закона, но не более шестнадцати месяцев со дня вступления его в силу. Стороны, направившие запросы в Конституционный Суд Российской Федерации, считают, что определение сроков выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления не относится к общим принципам организации местного самоуправления, установление которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, и, следовательно, данный вопрос не должен решаться в Федеральном законе. По мнению Главы Республики Коми, согласно статьям 73 и 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации, это - компетенция субъектов Российской Федерации. Президент Российской Федерации полагает, что решение вопроса о сроках выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления входит в сферу полномочий местного самоуправления, самостоятельность осуществления которых гарантируется Конституцией Российской Федерации, в связи с чем определение их в федеральном законе нарушает права местного самоуправления и противоречит статьям 12, 130, 131 и 133 Конституции Российской Федерации. Проведение же выборов и реализацию гражданами права на участие в местном самоуправлении должны обеспечивать сами субъекты Российской Федерации, приняв соответствующие законы.

2. В соответствии со статьей 12 Конституции 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. Установление общих принципов организации местного самоуправления согласно статье 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. 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, Конституции Российской Федерации). Оспариваемые положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" включены в главу VIII "Заключительные и переходные положения" и по своему характеру и направленности принадлежат к предписаниям, связанным с вступлением Закона в силу, с определением порядка его реализации и обеспечением формирования институтов местного самоуправления в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными Конституцией Российской Федерации и данным Законом. Предусмотренный пунктом 1 статьи 58 и пунктом 2 статьи 59 Закона шестнадцатимесячный срок определяет период, в течение которого должны быть сформированы путем выборов новые органы местного самоуправления в тех местностях, где к моменту принятия данного Закона ни не были избраны и их функции осуществляли должностные лица, назначенные на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти. Таким образом, действие оспариваемых положений рассчитано только на переходный период становления системы местного самоуправления. Они призваны упорядочить процесс ее формирования и не допустить затягивания создания выборных органов местного самоуправления. Устанавливающие предельный срок выборов, а также предельный срок сохранения полномочий

назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) положения статей 58 и 59 Закона могут рассматриваться и как определенная гарантия таких закрепленных Конституцией Российской Федерации прав, как право народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (статья 3, часть 2), права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (статья 32, часть 2), осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (статья 130, часть 2). Регулирование и защита такого рода прав согласно статье 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, а их защита в соответствии с ее статьей 72 (пункт "б" части 1) - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, эти вопросы могут решаться федеральным законом.

Определение в федеральном законе предельных сроков проведения выборов не нарушает права органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления назначать конкретную дату выборов, а лишь ставит реализацию этого права в определенные рамки по времени. Равным образом оспариваемые положения Закона не регламентируют порядок проведения выборов в органы местного самоуправления и не устанавливают саму систему местного самоуправления, что входит в компетенцию субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Таким образом, положения пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не нарушают полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, относящихся к предмету их ведения.

3. Возникшие между сторонами разногласия касаются не только разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, но и вопроса о целесообразности и предпочтительности установления тех или иных сроков, в течение которых должны быть сформированы путем выборов органы местного самоуправления.

Вопрос о таких сроках не получил разрешения в Конституции Российской Федерации. Федеральный законодатель, принимая рассматриваемый Закон, имел основания сам определить период, в течение которого на основе положений Конституции Российской Федерации должны быть проведены соответствующие выборы. Однако после завершения формирования органов местного самоуправления путем проведения первых выборов федеральные органы уже не вправе своим решением устанавливать временные рамки проведения последующих выборов, поскольку это нарушило бы конституционное положение о самостоятельности и независимости местного самоуправления.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 86, 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Пункт 1 статьи 58 и пункт 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22 апреля 1996 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") не противоречат Конституции Российской Федерации.
2. Согласно частям первой и второй статьи 72 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"

Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 13-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

Судьи конституционного суда Российской Федерации

Э. М. Аметистова

По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона
от 28 августа 1995 года

"Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 года)

1. Для решения вопросов, поставленных заявителями перед Конституционным Судом по данному делу, следует, прежде всего, определить содержание и пределы понятия "общие принципы организации системы органов местного самоуправления". Это необходимо потому, что согласно пункту "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации (далее - Конституция) установление таких общих принципов находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а по предметам совместного ведения, в соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции, могут издаваться федеральные законы. Таким образом, если оспариваемые положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон "Об общих принципах") находятся в рамках указанного понятия, их внесение в данный закон соответствует Конституции. В противном случае следует признать их неконституционными.

2. В Конституции отсутствует понятие общих принципов организации системы органов местного самоуправления. Однако системный и взаимосвязанный анализ соответствующих конституционных положений позволяет прийти к выводу о том, что такое понятие должно охватывать, по крайней мере, две группы норм.

Первая из них призвана гарантировать реализацию закрепленных в Конституции основ самоуправления и соответствующих прав граждан на самоуправление: самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных ему полномочий (статья 12); самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы местного самоуправления (статья 130); осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (статья 131); запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией (статья 133); осуществление республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами собственного правового регулирования, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 76).

Вторая группа норм должна обеспечить осуществление ряда положений Конституции, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации и гарантирующих права и свободы человека и гражданина. К ней относятся конституционные положения об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (статья 2); о праве

народа осуществлять свою власть через органы местного самоуправления (часть 2 статьи 3); о запрете кому бы то ни было присваивать власть в Российской Федерации (часть 4 статьи 3); о праве граждан Российской Федерации участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1 статьи 32); о праве граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32).

Поскольку согласно части 4 статьи 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, то устанавливаемые федеральным законодательством общие принципы организации местного самоуправления должны соответствовать международно-правовым нормам по данному вопросу, являющимся обязательными для исполнения Российской Федерацией.

Одна из таких норм содержится в части 3 статьи 21 Всеобщей Декларации прав человека, устанавливающей, в частности, что воля народа должна находить себе выражение в периодических выборах. Другая - в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, где указывается, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы, предоставляя местным органам власти возможность самим определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление, также подчеркивает, что они должны делать это, "не нарушая более общих законодательных положений" (часть 1 статьи 6).

3. Об группы конституционных и международно-правовых норм, составляющих, по нашему мнению, общие принципы организации системы органов местного самоуправления, получили в той или иной мере отражение в Законе "Об общих принципах".

Что же касается оспариваемых в данном деле положений указанного закона, устанавливающих предельные сроки проведения выборов представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также выборов должностных лиц местного самоуправления (пункт 1 статьи 58) и предельные сроки сохранения полномочий глав местных администраций (глав местного самоуправления) (пункт 2 статьи 59), то они, на первый взгляд, преследуют конституционные цели. Можно предположить, что, внося в закон эти нормы, законодатель намеревался стимулировать и ускорить процесс выборов представительных органов местного самоуправления и их должностных лиц там, где эти органы и лица не были избраны до вступления в силу рассматриваемого закона, и замены глав местных администраций (глав местного самоуправления), назначенных на должность не в соответствии с данным законом, выборными главами местных администраций (главами местного самоуправления), что должно закону соответствовать. Тем самым законодатель, по-видимому, стремился способствовать осуществлению прав граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (части 1 и 2 статьи 32 Конституции) на периодических выборах (часть 1 статьи 21 Всеобщей Декларации прав человека, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Однако анализ содержания указанных положений пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Закона "Об общих принципах", а также практики их применения приводит к выводу о том, что достижение конституционных целей осуществляется в законе не соответствующими Конституции методами, а потому не дает желаемых результатов.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по рассматриваемому делу разъясняется, что оспариваемые положения Закона "Об общих принципах" по своему характеру и направленности принадлежат к предписаниям, связанным с вступлением в силу этого закона, с определением порядка его реализации и обеспечением формирования институтов местного

самоуправления "в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными Конституцией Российской Федерации и данным Законом". Но сравнение указанных положений с другими статьями Закона "Об общих принципах" не позволяет сделать вывод о таком соответствии. Из пункта 1 статьи 8 закона следует, что муниципальное образование имеет устав, который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно (пункт 2 статьи 8). В уставе, в частности" указывается порядок формирования органов местного самоуправления и срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (подпункты 4 и 6 пункта 1 статьи 8).

В пункте 1 статьи 16 Закона "Об общих принципах" устанавливается, что уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. При этом сроки полномочий главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (пункт 4 статьи 16). Тем самым Закон "Об общих принципах" в полном соответствии со статьями 12, 120, частью 1 статьи 131, статей 133 Конституции Российской Федерации включает вопросы структуры и порядка формирования (в том числе назначения сроков выборов) органов местного самоуправления, установления сроков полномочий представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (в том числе глав муниципальных образований) в исключительную компетенцию субъектов Российской Федерации и находящихся на их территории муниципальных образований. Поэтому установление федеральным законом каких-либо фиксированных сроков выборов представительных органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также предельных сроков сохранения полномочий глав местных администраций (глав муниципальных образований) - будь то конкретные даты выборов или рамочные сроки, установлены они только на переходный период или постоянно - сужает возможности для самостоятельного определения в уставах муниципальных образований соответствующих сроков, умаляет тем самым право на самостоятельное осуществление самоуправления, а потому противоречит вышеизложенным положениям рассматриваемого закона и, следовательно, соответствующим статьям Конституции, на которых они основаны. Это означает, что оспариваемые положения статей 58 и 59 Закона "Об общих принципах" не входят в рамки понятия "общие принципы организации системы органов местного самоуправления" в смысле пункта "н" части 1 статьи 72 Конституции и их включение в данный закон не соответствует Конституции.

4. В постановлении Конституционного Суда далее указывается, что установление предельного срока выборов, а также предельного срока сохранения полномочий назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) в оспариваемых нормах статей 58 и 59 Закона "Об общих принципах" может рассматриваться и как определенная гарантия конституционного права народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления и избирательных прав граждан. "Регулирование и защита такого рода прав, - указывается в постановлении, - согласно статье 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, а их защита в соответствии с статьей 72 (пункт "б" части 1) - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов". Отсюда также делается вывод о конституционности установления соответствующих гарантий в федеральном законе тем способом, которым это сделано в статьях 58 к 59 Закона "Об общих принципах".

Однако, если считать, что фиксированные рамочные сроки выборов и сохранения полномочий,

предусмотренные в этих статьях, установлены в пределах компетенции по регулированию и защите прав человека и гражданина согласно статьям 71 и 72 Конституции, то такое регулирование во всяком случае не должно приводить к какому-либо ограничению или умалению права граждан на осуществление местного самоуправления, поскольку в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 55 Конституции). А такое умаление права на самостоятельное осуществление местного самоуправления нормами пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Закона "Об общих принципах" отмечено выше (см. пункт 3 Особого мнения).

Кроме того, положения о компетенции Федерации и о совместной компетенции Федерации и ее субъектов в сфере регулирования и защиты прав и свобод человека, содержащиеся в пункт "в" статьи 71 и пункт "б" части 1 статьи 72 Конституции, предполагают принятие и применение мер, которые действительно способствуют такой защите. В этой связи следует коснуться практической реализации оспариваемых положений Закона "Об общих принципах", поскольку в соответствии с частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой. А эта практика такова.

Из статистических материалов, представленных заявителями в Конституционный Суд и приобщенных к делу, следует, что по состоянию на 1 мая 1995 года законы или временные положения о выборах в органы местного самоуправления были приняты в 47 из 89 субъектов Российской Федерации. При этом в 32 из них такие акты были приняты еще до вступления в силу Закона "Об общих принципах". Таким образом, за шесть месяцев, предоставленных законом в целях реализации положений пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59, то есть с сентября 1995 года по февраль 1996 года, законы или временные положения о выборах в органы местного самоуправления были приняты лишь в 15 субъектах Российской Федерации. За этот же период выборы органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц были проведены в 21 субъекте Российской Федерации, причем в части из них эти выборы проводились на основе актов, принятых еще до принятия вышеуказанного закона.

Эти данные свидетельствуют о весьма невысокой эффективности оспариваемых норм Закона "Об общих принципах", рассчитанных, по мнению Конституционного Суда, на обеспечение формирования институтов местного самоуправления в переходный период. Представляется, что вместо использования предоставленного законом шестимесячного срока в целях стимулирования процесса становления органов местного самоуправления правоприменительная практика восприняла этот срок для затягивания такого процесса и фактического поощрения бездействия органов власти и должностных лиц, ответственных за формирование выборных органов местного самоуправления. По нашему мнению, нет гарантий того, что такую же роль не будут играть и поправки, принятые 22 апреля 1996 года Федеральным законом с внесением изменений в Закон "Об общих принципах", в соответствии с которыми период проведения выборов в представительные органы местного самоуправления и полномочия невыборных глав местных администраций (глав местного самоуправления) продлены с шести до шестнадцати месяцев.

Все это приводит к выводу с том, что даже если обосновывать внесение оспариваемых норм в Закон "Об общих принципах", руководствуясь пунктом "в" статьи 71 и пунктом "б" части 1 статьи 72 Конституции, то данные нормы не способствовали эффективной защите прав и свобод человека и гражданина, то есть не достигли целей, поставленных в указанных положениях Конституции, а потому не могут считаться соответствующими им.

Между тем предусмотренная в указанных конституционных нормах федеральная компетенция по регулированию и защите этих прав и свобод могла бы быть реализована посредством принятия более действенных мер, а именно мер по установлению необходимой ответственности за их нарушение.

Введение таких мер предусмотрено в пункте 1 статьи 52 Закона "Об общих принципах", где Правительству Российской Федерации было первоначально поручено не позднее трех месяцев с дня вступления закона в силу разработать и представить на рассмотрение Государственной Думы проекты законодательных актов, устанавливающих ответственность, в том числе уголовную, за воспрепятствование осуществлению прав граждан на местное самоуправление, включая ответственность за нарушение установленных сроков проведения выборов органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. Данное поручение не было выполнено в течении назначенного срока и этот срок был продлен до четырнадцати месяцев упоминавшимся выше Законом ст. 22 апреля 1995 года. В результате необходимые акты об ответственности за неисполнение Закона "Об общих принципах" отсутствуют до сих пор.

Представляется, однако, что именно незамедлительное введение жестких и эффективных норм о такой ответственности (а не установление предельных сроков проведения выборов и сохранения полномочий, к тому же продлеваемых ввиду их неисполнения!) и могло бы стать реальной гарантией как соответствующих прав граждан, так и самого процесса развития системы органов местного самоуправления в Российской Федерации.
