

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 2744-О · от 09.12.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 9 декабря 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, заслушав заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан Д.В.Колодежного и Д.А.Передельского,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане Д.В.Колодежный и Д.А.Передельский оспаривают конституционность статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", закрепляющей перечень вопросов местного значения городского округа. По мнению заявителей, данная статья противоречит статьям 1 (часть 1), 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 130, 131 и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривает в этом перечне вопрос об определении структуры органов местного самоуправления и тем самым препятствует гражданам в самостоятельном определении структуры органов местного самоуправления посредством проведения местного референдума.

Как следует из представленных материалов, Куйбышевский районный суд города Омска решением от 3 февраля 2014 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Омского областного суда от 16 апреля 2014 года, отказал в удовлетворении заявления Д.В.Колодежного и Д.А.Передельского об оспаривании постановления Омского городского Совета от 18 декабря 2013 года, которым вопрос об определении структуры органов местного самоуправления города Омска, предлагавшийся инициативной группой граждан для вынесения на местный референдум, был признан не соответствующим статье 12 "Вопросы референдума" Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Определением Омского областного суда от 25 июля 2014 года в передаче кассационной жалобы заявителей на эти судебные постановления для рассмотрения в заседании суда кассационной инстанции также было отказано.

В обоснование своей позиции суды сослались на то, что согласно пункту 3 статьи 12 Федерального

закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, вопрос же определения структуры органов местного самоуправления в силу Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в перечень вопросов местного значения городского округа, имеющий исчерпывающий характер и не подлежащий расширительному толкованию, не входит - такая структура должна закрепляться уставом муниципального образования, принимаемым его представительным органом (статья 16; части 1 и 3 статьи 44); проведение местного референдума по данному вопросу возможно лишь применительно к вновь образованным муниципальным образованиям (часть 5 статьи 34), к которым город Омск не относится.

2. В соответствии со статьями 1 (часть 1), 3 (части 2 и 3), 12, 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя; являясь необходимой формой осуществления власти народа и обладая самостоятельностью в пределах своих полномочий, оно осуществляется гражданами в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные муниципальные органы и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения; органы местного самоуправления, структура которых определяется населением самостоятельно, не входят в систему органов государственной власти и самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Из этого следует, что конституционный статус местного самоуправления основывается на обязательности его осуществления на всей территории Российской Федерации и не допускает ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения, которые могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года N 15-П). Одновременно Конституция Российской Федерации относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1), что предполагает принятие по данным вопросам федеральных законов и в соответствии с ними - законов субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2), положения которых обязаны соблюдать как органы публичной власти и должностные лица, так и граждане и их объединения (статья 15, часть 2). Тем самым Конституция Российской Федерации прямо уполномочивает федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации на определение организационно-правовых форм реализации права граждан на участие в местном самоуправлении, обусловленных его конституционно-правовой природой и учитывающих особенности организации и осуществления муниципальной власти как одного из уровней публичной власти народа, наиболее приближенного к населению. По смыслу приведенных конституционных положений, самостоятельность населения в осуществлении местного самоуправления допускается в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и законами. Этот вывод подтверждается конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133), и учитывает правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно отмечавшего, что права и обязанности местного самоуправления, деятельность его органов и должностных лиц должны соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам (постановления от 16 октября 1997 года N 14-П и от 30 ноября 2000 года N 15-П; определения от 5

марта 2009 года N 375-О-О, от 8 апреля 2010 года N 454-О-О и от 7 февраля 2012 года N 275-О-О). Законодательное же регулирование организации местного самоуправления не может быть произвольным: оно должно не противоречить Конституции Российской Федерации, отвечать общепризнанным принципам и нормам международного права и обеспечивать уважение и защиту права на участие в местном самоуправлении в качестве непосредственно действующего права человека и гражданина, определяющего смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 15, часть 1; статья 17, часть 1; статья 18 Конституции Российской Федерации).

3. Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия, установил в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также определил государственные гарантии его осуществления (преамбула). В частности, принимая во внимание конституционное предназначение местного самоуправления как одного из институтов народовластия, обеспечивающего - в установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (в предусмотренных федеральными законами случаях) пределах - самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, данный Федеральный закон урегулировал как формы непосредственного осуществления (участия в осуществлении) населением местного самоуправления (глава 5), так и вопросы организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления (глава 6).

3.1. Структуру органов местного самоуправления, как это следует из статьи 34 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1); наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным Федеральным законом (часть 2); порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы их организации и деятельности определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (часть 3); изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования (часть 7); решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа, принявшего указанное решение, за исключением случаев, предусмотренных данным Федеральным законом (часть 8).

Приведенным законоположениям корреспондируют положения статьи 44 этого же Федерального закона, которая специально оговаривает, что структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования, принимаемым (изменяемым, дополняемым) представительным органом муниципального образования большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования; в случае, если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования входит в состав представительного органа с правом решающего голоса, его голос подлежит учету при принятии устава муниципального образования,

муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования (части 1, 3 и 5).

Это, по сути, означает, что вопрос о структуре органов местного самоуправления - в системе действующего правового регулирования - может решаться только представительным органом муниципального образования при принятии устава муниципального образования или внесении в него изменений и дополнений. Отступление от данного правила допускается Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" лишь для небольших по численности населения поселений, где принятие устава муниципального образования осуществляется населением непосредственно на сходе граждан (часть 3 статьи 44), а также в случаях создания вновь образованного муниципального образования (либо на межселенных территориях, либо путем преобразования существующего муниципального образования), когда структура органов местного самоуправления такого муниципального образования может определяться на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 300 человек - на сходе граждан) (часть 5 статьи 34). При этом в случае преобразования городского округа в городской округ с внутригородским делением либо в случае создания внутригородских районов, а также при преобразовании городского округа с внутригородским делением в городской округ в соответствии с законом субъекта Российской Федерации проведение местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления не допускается (часть 5-1 статьи 34 данного Федерального закона).

Принятию устава муниципального образования или муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав должно предшествовать публичное обсуждение. В соответствии с частью 4 статьи 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии таких актов их проекты подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по указанным проектам, а также порядка участия граждан в их обсуждении. Кроме того, названный Федеральный закон наделяет граждан правом правотворческой инициативы (статья 26) и правом на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (статья 32), посредством реализации которых граждане вправе ставить перед представительным органом муниципального образования любые вопросы, касающиеся содержания устава муниципального образования, в том числе в части изменения структуры органов местного самоуправления.

Такое законодательное регулирование имеет целью обеспечение сбалансированного использования форм прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, не препятствует осуществлению местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления, не лишает население муниципального образования возможности самостоятельно - с соблюдением требований федеральных законов и принятых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации - определять структуру органов местного самоуправления и не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя.

Согласуется оно и со статьей 3 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, предусматривающей, что местное самоуправление предполагает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения; оно осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, которые могут иметь подотчетные

им исполнительные органы, и не исключает обращение к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

3.2. Оценка оспариваемых заявителями положений статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" невозможна без уяснения их взаимосвязи с иными положениями данного Федерального закона, в особенности с теми, что содержатся в его статьях 2, 17 и 18.

Согласно его статье 2 вопросы местного значения - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Их круг (перечень) определен в главе 3 "Вопросы местного значения" данного Федерального закона, дифференцированно подходящей к закреплению перечней таких вопросов применительно к различным видам муниципальных образований - городскому, сельскому поселению (статья 14), муниципальному району (статья 15), городскому округу, городскому округу с внутригородским делением (статья 16) и внутригородскому району (статья 16-2), с одной стороны, а с другой стороны - наделяющей органы местного самоуправления всех муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов) едиными полномочиями по решению вопросов местного значения (статья 17). Во взаимосвязи с частью 1 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в данный Федеральный закон (за исключением прямо установленных им случаев), это - по избранной законодателем логике правового регулирования местного самоуправления - означает, что к вопросам местного значения городского округа относятся не только упомянутые в его статье 16 вопросы, которые могут решаться как непосредственно населением, так и органами местного самоуправления, но и перечисленные в статье 17 вопросы, полномочиями по решению которых обладают органы местного самоуправления.

Соответственно, отсутствие в оспариваемых законоположениях указания на отнесение к вопросам местного значения городского округа определения структуры органов местного самоуправления не может рассматриваться как препятствие для самостоятельного решения населением данного вопроса, поскольку такая возможность с очевидностью вытекает из пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", наделяющего - в целях решения вопросов местного значения - органы местного самоуправления полномочиями по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, что в нормативном единстве с положениями частей 3 и 8 статьи 34, части 10 статьи 35 и частей 1 и 3 статьи 44, в свою очередь, означает отнесение федеральным законодателем вопроса о структуре и порядке формирования органов местного самоуправления к таким вопросам местного значения, которые, по общему правилу, должны решаться представительным органом городского округа.

3.3. В соответствии с частью 1 статьи 22 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и пунктом 3 статьи 12 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения; на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения.

Нормативное содержание данных законоположений не предполагает, что на местный референдум могут быть вынесены любые вопросы местного значения, поскольку в силу пункта 6 статьи 12 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" вопросы местного референдума во всяком случае не

должны противоречить законодательству Российской Федерации и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации. Как следствие, отнесение Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" принятия устава муниципального образования (а тем самым - и определения структуры органов местного самоуправления) к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (часть 10 статьи 35 и часть 1 статьи 44) означает, что эти вопросы местного значения не могут быть предметом местного референдума, за исключением случаев, связанных с созданием вновь образованных муниципальных образований.

3.4. Таким образом, невозможность проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления городского округа обусловлена, вопреки утверждению заявителей, не положениями статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а тем, что в системе действующего правового регулирования решение данного вопроса, равно как и некоторых иных вопросов местного значения, в том числе указанных в пункте 8 статьи 12 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", должно осуществляться органами местного самоуправления в соответствии с предоставленными им полномочиями.

Следовательно, оспариваемые законоположения сами по себе конституционные права заявителей в обозначенном ими аспекте не нарушают.

Этим не исключается полномочие федерального законодателя установить иной порядок самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления, в том числе предполагающий альтернативную возможность разрешения данного вопроса представительным органом муниципального образования или на местном референдуме, как это было предусмотрено, например, Федеральным законом от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Что касается судебных решений, послуживших основанием для обращения Д.В.Колодежного и Д.А.Передельского в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой, то проверка их законности и обоснованности, в том числе относительно выбора судами общей юрисдикции подлежащих применению правовых норм, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 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. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 2744-О