

По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М.Савостьянова

Постановление · № 9-П · от 18.05.2011 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4

и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации" в

связи с жалобой гражданина Н.М.Савостьянова

город Санкт-Петербург 18 мая 2011 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, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина Н.М.Савостьянова, полномочного представителя Совета Федерации в

Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя

Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

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

частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и

части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Н.М.Савостьянова. Основанием к

рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли

Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон,

выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской

Федерации - Е.А.Борисенко, от Министерства регионального развития Российской Федерации -

О.В.Шурановой, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав

представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Заявитель по настоящему делу - гражданин Н.М.Савостьянов оспаривает конституционность положений статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которыми предусматривается возможность формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав данного муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых ими из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства (пункт 1 части 4), и устанавливается порядок перехода к указанному способу формирования представительного органа муниципального района (часть 5).

1.1. Представительными органами всех поселений, входящих в состав Наро-Фоминского муниципального района Московской области, была поддержана инициатива Совета депутатов сельского поселения Веселевское об изменении способа формирования Совета депутатов Наро-Фоминского муниципального района Московской области и переходе от избрания его депутатов путем муниципальных выборов к формированию из глав поселений, входящих в состав данного муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, в связи с чем решением от 8 октября 2009 года Совет депутатов Наро-Фоминского муниципального района Московской области четвертого созыва досрочно прекратил свои полномочия путем самороспуска. Отказывая гражданину Н.М.Савостьянову, проживающему в городе Наро-Фоминске, в удовлетворении требования о признании незаконным пункта 3 решения Совета депутатов сельского поселения Веселевское Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 14 апреля 2009 года, которым была оформлена указанная инициатива, Наро-Фоминский городской суд Московской области в решении от 28 октября 2009 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 25 декабря 2009 года, исходил из того, что в соответствии с действующим законодательством представительный орган сельского поселения был вправе выступить с такой инициативой и оформить ее своим решением, которое не может рассматриваться как нарушающее права и законные интересы заявителя, поскольку он не является жителем данного сельского поселения и свои права на местное самоуправление, право избирать и быть избранным может реализовать в муниципальном образовании по месту регистрации - в городе Наро-Фоминске. Решением Московского областного суда от 10 декабря 2009 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2010 года, Н.М.Савостьянову также было отказано в удовлетворении требований о защите избирательных прав и назначении выборов представительного органа Наро-Фоминского муниципального района Московской области.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан проверяет конституционность закона или отдельных его положений только в той части, в какой они были применены в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивают конституционные права и свободы, на нарушение которых указывается в жалобе; принимая решение по делу, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием и сложившейся правоприменительной практикой, исходя при этом из их места в системе правовых норм.

Нарушение своих конституционных прав оспариваемыми положениями статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" заявитель усматривает в том, что они позволили сформировать представительный орган муниципального района, в состав которого входят поселения, каждое из которых в свою очередь имеет представительный орган, не путем муниципальных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, а в ином порядке, лишив его тем самым возможности избирать и быть избранным в данный представительный орган и участвовать в осуществлении местного самоуправления; следовательно, по мнению заявителя, эти законоположения противоречат Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 2, 3 (части 2 и 4), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 45-47, 55, 130 и 131 (часть 1), и расходятся с международными обязательствами Российской Федерации, принятыми ею при ратификации Европейской хартии местного самоуправления.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения, содержащиеся в пункте 1 части 4 и части 5 статьи 35

Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", как допускающие формирование представительного органа муниципального района, во всех поселениях которого имеются представительные органы, из глав этих поселений и депутатов их представительных органов по инициативе представительного органа одного из поселений, поддержанной представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1) и устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, и что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1-3). В развитие этих положений, определяющих основы конституционного строя Российской Федерации, статья 32 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), включая право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 12, 130 и 131 следует, что местное самоуправление, которое также признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, является необходимой формой осуществления власти народа, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с участием непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в самостоятельном решении вопросов местного значения, в том числе путем определения структуры органов местного самоуправления и формирования органов муниципальной власти.

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством. Органы государственной власти в рамках своих полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление, в частности осуществлять регулирование и защиту права избирать и быть избранным в органы муниципальной власти, а также устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая при этом цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (статья 71, пункты "в", "е"; статья 72, пункты "б", "н" части 1, Конституции Российской Федерации); деятельность же органов местного самоуправления в силу статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации должна носить законный характер (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года N 830-О-О).

Исходя из конституционной характеристики местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, призванного в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека (статья 2; статья 7, часть 1; статья 18 Конституции Российской Федерации), федеральный законодатель самостоятельно устанавливает организационно-правовой механизм достижения указанных конституционных целей и, закрепляя общие принципы организации местного самоуправления, определяет на основе согласования общегосударственных и местных интересов оптимальные в конкретных исторических

условиях способы формирования органов местного самоуправления. Вместе с тем, осуществляя свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, он не вправе действовать произвольно, а должен - с учетом вытекающих из Конституции Российской Федерации требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей - соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года N 7-П и от 29 марта 2011 года N 2-П).

Соответственно, гарантированное статьей 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе относящихся к формам осуществления местного самоуправления, способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т. п. (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года N 375-О-О).

По смыслу приведенных правовых позиций в единстве с вытекающим из Конституции Российской Федерации принципом многообразия организационных моделей построения и реализации муниципальной власти (статья 12; статья 130, часть 2; статья 131, часть 1), законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории, которые учитывали бы исторические и иные местные традиции и позволяли бы эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения.

3. Общие правовые и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также гарантии его осуществления, включая порядок формирования представительных органов муниципальных образований, закреплены в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Согласно его статье 35 представительный орган такого муниципального образования, как поселение (городское или сельское), состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (часть 2); в отношении же представительного органа муниципального района - муниципального образования, состоящего из нескольких поселений, предусматриваются два способа формирования: включение в его состав глав поселений, входящих в муниципальный район, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства (пункт 1 части 4), либо муниципальные выборы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (пункт 2 части 4); при этом, по общему правилу, представительный орган муниципального района формируется посредством муниципальных выборов, если иное не установлено в порядке, предусмотренном для его формирования из глав поселений и депутатов их представительных органов (абзац первый части 5).

Таким образом, в действующем правовом регулировании имеет место дифференцированный подход к порядку формирования представительных органов муниципальных образований в зависимости от их принадлежности к поселенческому или районному уровням, а именно обязательный порядок избрания непосредственно населением представительных органов поселений и возможность формирования представительного органа муниципального района как путем прямого волеизъявления населения, так и в ином, отличном от муниципальных выборов, порядке.

3.1. Предусматривая различные способы формирования представительных органов поселений и муниципальных районов, федеральный законодатель исходил из действующей в Российской

Федерации системы местного самоуправления, основанной на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения, что соотносится со статьей 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление осуществляется в Российской Федерации как в городских, сельских поселениях, так и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Как следует из Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", на первичном (базовом) уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых - удовлетворение его основных жизненных потребностей, т. е. непосредственное решение вопросов местного значения.

Муниципальный район, согласно названному Федеральному закону, представляет собой совокупность поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац пятый части 1 статьи 2); границы муниципальных районов устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (пункт 15 части 1 статьи 11).

Таким образом, все муниципальные образования, независимо от их территориальной основы, предназначены для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества и не находятся между собой в отношениях соподчинения. Вместе с тем муниципальный район по своей правовой природе - это муниципальное образование, которое объединяет другие муниципальные образования (поселения), и одновременно - это публично-территориальная единица, представительные органы которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и исполнять в соответствующих пространственных пределах отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией и (или) субъектом Российской Федерации, что предполагает возможность выбора в рамках основанного на требованиях Конституции Российской Федерации федерального законодательства оптимальных для конкретного муниципального района форм осуществления муниципальной власти и порядка формирования его представительных органов.

3.2. Конституция Российской Федерации, провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа и закрепляя избирательные права граждан Российской Федерации и право на участие в референдуме (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2), вместе с тем не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года N 13-П).

Применительно к муниципальному уровню публичной власти Конституция Российской Федерации, предусматривая осуществление местного самоуправления через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2), не требует, чтобы представительные органы муниципальной власти на всех территориях, в границах которых осуществляется местное самоуправление, формировались по единым (универсальным) правилам, безотносительно к

особенностям осуществления местного самоуправления в конкретных пространственных (поселенческих или иных территориальных) пределах. При этом предполагается, что представительные органы местного самоуправления, призванные обеспечивать формирование и выражение воли населения при решении вопросов местного значения и осуществлять основную функцию муниципального правотворчества, должны получать свою легитимацию напрямую от населения путем муниципальных выборов прежде всего в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения. Что касается представительных органов муниципальных образований, созданных по территориальному (районному) принципу, то они могут быть сформированы населением и в ином, отличном от муниципальных выборов, порядке, если им обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа народного представительства, что возможно и на основе вхождения в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах - глав поселений и депутатов представительных органов поселений.

Такой подход соотносится с положениями Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей демократические стандарты в области местного самоуправления, но не преследующей при этом цель их универсального распространения на все возможные территориальные уровни самоуправления, формирующиеся на основе исторических и иных традиций в рамках национальных правовых систем. Будучи ориентированной на организацию коммунального (поселенческого) самоуправления, Хартия закрепляет в качестве стандарта осуществление права на местное самоуправление советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (пункт 2 статьи 3), т. е. прежде всего определяет в качестве обязательного условия, при соблюдении которого лицо может состоять членом представительного органа местного самоуправления и, соответственно, претендовать на вхождение в состав муниципального совета (собрания), его избрание населением путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Из этого, однако, не вытекает требование жесткого ограничения использования - с учетом местных особенностей и принимая во внимание мнение населения - на более высоких уровнях публично-территориальной самоорганизации, предполагающих включение нескольких муниципальных образований в одно муниципальное образование, альтернативного прямым выборам порядка формирования соответствующего совета (собрания), имея в виду, что члены такого совета (собрания) получают свой мандат от населения путем опосредованного волеизъявления, выраженного при формировании органов местного самоуправления первичного звена.

Таким образом, положения Конституции Российской Федерации и корреспондирующие им положения Европейской хартии местного самоуправления не исключают возможность формирования представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному принципу, путем вхождения в его состав представителей поселенческих муниципальных образований, избранных населением на муниципальных выборах, если решение об этом принимается с учетом мнения населения.

3.3. Пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", допускающий возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений, как это прямо следует из его содержания, не является императивным, а предполагает свободу усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта в рамках предусмотренной данной статьей альтернативы в способе формирования представительного органа муниципального района, который, в свою очередь, должен быть определен в уставе муниципального образования (пункт 4 части 1 статьи 44). Тем самым обеспечиваются гарантируемые Конституцией Российской Федерации (статьи 12, 130 и 131) самостоятельность местного самоуправления, а также возможность населения самому определять в рамках закона наиболее приемлемую структуру органов местного самоуправления с

учетом всех значимых для решения этого вопроса обстоятельств.

Такой способ формирования представительного органа муниципального района позволяет обеспечивать равное независимо от численности населения поселений представительство соответствующих муниципальных образований по норме, закрепленной в уставе данного муниципального района, а также создавать условия для консолидации и эффективного использования материально-финансовых ресурсов каждого из поселений на основе принципа солидарности, в том числе в целях решения вопросов межпоселенческого характера. В частности, в состав собственных доходов бюджета муниципального района, представительный орган которого сформирован из представителей входящих в его состав поселений, включаются субсидии, которые предоставляются в случаях, предусмотренных уставом данного муниципального района, из бюджетов поселений на решение ряда вопросов местного значения межмуниципального характера (часть 2 статьи 55 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") и размер которых утверждается решением представительного органа муниципального района и решениями представительных органов поселений о местных бюджетах по единой методике, установленной для всех поселений данного муниципального района (пункт 3 статьи 142-3 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, сохраняет устойчивую публично-правовую связь с населением, поскольку входящие в его состав главы поселений и депутаты представительных органов поселений приобретают свои полномочия на основе волеизъявления населения, подконтрольны ему и перед ним ответственны, обязаны в процессе осуществления публично-властной деятельности, в том числе в случае наделения их правовым статусом депутата представительного органа муниципального района, руководствоваться интересами избравшего их местного сообщества. В таких случаях правовой статус лица как депутата представительного органа муниципального района обусловлен его избранием главой входящего в состав данного муниципального района поселения или депутатом его представительного органа, а потому с истечением срока (или досрочным прекращением) полномочий представительного органа поселения оканчиваются и полномочия этого лица как депутата представительного органа муниципального района. При проведении очередных муниципальных выборов население поселения учитывает результаты деятельности выборных лиц как депутатов представительного органа муниципального района и в зависимости от этого может поддержать их или, напротив, отказать в поддержке.

Кроме того, в рамках действующего правового регулирования выбор способа формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений и его закрепление в уставе муниципального района не препятствуют тому, чтобы вновь перейти к формированию представительного органа муниципального района на муниципальных выборах.

3.4. Таким образом, установленный положениями пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" порядок формирования представительного органа муниципального района применяется на альтернативной основе с обязательным его закреплением в уставе муниципального района, предполагает вхождение в состав представительного органа муниципального района представителей поселений из числа выборных лиц, приобретших свои полномочия в результате непосредственного волеизъявления населения, не исключает возможность перехода к формированию представительного органа муниципального района на муниципальных выборах, а потому не может рассматриваться как нарушающий конституционные права граждан в сфере местного самоуправления и не совместимый с требованиями Конституции Российской Федерации.

4. Процедура изменения порядка формирования представительного органа муниципального района, применяемая при переходе от его избрания на муниципальных выборах к формированию из представителей поселений, установлена частью 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой представительный орган муниципального района формируется из представителей поселений, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы представительным органом входящего в состав муниципального района поселения поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района; решения представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, о поддержке указанной инициативы направляются в представительный орган муниципального района, который ведет учет данных о ее рассмотрении и принимает решение о результатах ее рассмотрения; в решении указываются представительные органы поселений, поддержавших данную инициативу, количество представителей от каждого поселения в представительный орган муниципального района, формируемый из представителей поселений, и день начала работы этого представительного органа; данное решение направляется в представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, и подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня его принятия в порядке, предусмотренном уставом муниципального района.

Приведенные законоположения прямо не предусматривают обязательное участие населения в выдвижении и утверждении инициативы по изменению порядка формирования представительного органа муниципального района, но и не препятствуют этому в тех формах непосредственного волеизъявления населения, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством, включая главу 5 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В силу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 6 марта 2008 года N 214-О-П, указание федерального законодателя на использование при решении вопросов, касающихся жизненно важных интересов местного сообщества, форм представительной демократии (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 - законодательно гарантировать населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования.

Вопрос об изменении порядка формирования представительного органа муниципального района путем перехода от его избрания на муниципальных выборах к формированию из представителей поселений касается структуры органов местного самоуправления, которая согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации определяется населением самостоятельно, по своему значению является одним из основополагающих для организации местного самоуправления в пределах конкретного муниципального образования и не может решаться без выявления в той или иной форме мнения населения. Соответственно, положения части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", как относящиеся к общим принципам организации местного самоуправления, позволяют установить - в порядке их конкретизации, в том числе в уставах муниципальных образований, - эффективный механизм, обеспечивающий участие населения в реализации предусмотренной этими нормативными положениями процедуры.

В системе действующего правового регулирования предполагается, в частности, заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительными органами поселений вопросов, касающихся выдвижения и утверждения инициативы об изменении порядка формирования представительного органа муниципального района, 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, предусмотренным Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", таким как публичные слушания (статья 28) или опрос граждан (статья 31).

Следовательно, положения части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку в системе действующего правового регулирования предполагают при выдвижении и поддержке представительными органами поселений инициативы о переходе к формированию представительного органа муниципального района из представителей поселений учет мнения населения в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

5. Таким образом, положения пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований. Этим не исключается необходимость совершенствования правового регулирования местного самоуправления, в том числе в порядке конкретизации федеральным законодателем правового механизма перехода от одного способа формирования представительного органа муниципального района к другому (включая возможность последующего возврата к избранию его депутатов на муниципальных выборах), в целях обеспечения полноты гарантирования конституционного права на местное самоуправление.

Признание указанных законоположений не противоречащими Конституции Российской Федерации в их конституционно-правовом истолковании, содержащемся в настоящем Постановлении, не ставит под сомнение законность перехода к формированию представительных органов муниципальных районов из представителей поселений, который был произведен в соответствии с законодательством, а также легитимность составов соответствующих представительных органов в пределах срока их полномочий.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 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 положения пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 9-П

Особое мнение судьи
Конституционного Суда Российской Федерации
В.Г.Ярославцева

Постановлением от 18 мая 2011 года N 9-П Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения, содержащиеся в пункте 1 части 4 и части 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которые предусматривают возможность формирования представительного органа муниципального района из глав входящих в состав муниципального района поселений и депутатов их представительных органов, а также устанавливают порядок перехода к этому способу формирования представительного органа муниципального района.

Полагаю, что названные положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 32 (части 1 и 2), 130 и 131 (часть 1), по следующим основаниям.

1. Согласно Конституции Российской Федерации единственный источник власти в Российской Федерации - ее многонациональный народ, высшим непосредственным выражением власти которого являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1 и 3); граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы публичной власти и участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2). Эти права признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1).

Народовластие, таким образом, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года N 17-П). При этом следует иметь в виду, что никакие представительные и выборные институты не могут действовать помимо Конституции Российской Федерации и свободного волеизъявления граждан и что посягательство на конституционную волю избирателей не позволено никому, - в противном случае подобные действия могут рассматриваться как нарушение конституционного принципа народовластия, прав и свобод человека и гражданина, тем более что по своей сути избирательные права являются разновидностью политических конституционных прав граждан, посредством которых непосредственно происходит реализация народовластия в Российской Федерации, где каждый гражданин выступает в качестве активного участника в формировании органов государственной власти.

Таким образом, народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства как такового. Отсюда с очевидностью следует, что отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути такого государства.

Данная правовая позиция была изложена в особом мнении по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года N 13-П). Полагаю, что эти положения распространяются в полной мере и на формирование представительных органов муниципального района, поскольку отчуждение населения поселений от осознанного формирования представительного органа муниципального района посредством выборов ведет к нарушению конституционного принципа народовластия.

2. Кроме того, закрепленный в части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" порядок перехода к формированию представительного органа муниципального района из представителей поселений не допускает участия населения муниципального района в целом в решении данного вопроса ни на стадии выдвижения инициативы о применении опосредованного представительства на районном уровне, ни на стадии его обсуждения представительными органами поселений, ни при внесении соответствующих изменений в устав муниципального района представительным органом муниципального района. При этом мнение представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, является по своей сути решающим. В случае одобрения представительными органами поселений в количестве не менее двух третей выдвинутой инициативы устав муниципального района в части используемого порядка формирования его представительного органа подлежит обязательному изменению независимо от способа его принятия.

Вместе с тем, исходя из принципа народовластия, выступать представителями поселений в представительном органе муниципального района должны только те выборные лица, на момент избрания которых на муниципальных выборах уже была введена процедура формирования представительного органа соответствующего муниципального района в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", поскольку только в этом случае население получает реальную возможность при выражении своего волеизъявления на выборах принять во внимание возможность последующего замещения конкретным лицом должности в органе местного самоуправления не только поселения, но и муниципального района. Иное означало бы приобретение дополнительного публично-правового статуса лицом, не уполномоченным на это населением. Следует обратить внимание и на неравное представительство в представительном органе муниципального района в случае его формирования из представителей поселения. Члены представительного органа муниципального района будут представлять разное число граждан - в зависимости от численности жителей поселений, тем самым не будет обеспечено справедливое представительство населения.

Таким образом, порядок формирования представительного органа муниципального района посредством "вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных населением" не соответствует требованиям статей 3, 32 (часть 1 и 2), 130 и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку при избрании указанных лиц они не получали от населения поселений мандат на "вхождение" в представительный орган муниципального района. В заключение хотелось бы сказать следующее. Устойчивая законодательная парадигма, направленная на отмену прямых выборов при формировании как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, ведет к застойным явлениям в жизни общества. Остается только один конституционный выход - возврат к прямым, честным и справедливым выборам.

Особое мнение судьи

Конституционного Суда Российской Федерации

Г.А.Гаджиева

Будучи несогласным с решением по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года N 9-П), в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю свое особое мнение.

Свободные выборы, как базовая конституционно-правовая ценность, как высшее непосредственное выражение власти народа (статья 3 Конституции Российской Федерации), представляют собой акт, в котором воля народа сублимируется в публично-правовые институты. С конституционно-правовой точки зрения выборы - это правовая форма, опосредующая общественные связи между гражданским обществом и институтами публичной власти. Поэтому формат выборов - это всегда вопрос о том, есть ли шанс у воли народа трансформироваться в волю органов государства. При этом возникает серьезный риск, связанный с тем, что организация выборов находится в руках публичной власти государства и тем самым органы государства получают возможность самим решать вопрос о мере зависимости от источника власти. Тем самым характеристика выборов - являются ли они всеобщими, прямыми, свободными - является безусловным предметом конституционно-правового регулирования и не может зависеть от усмотрения федерального законодателя.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в противоречии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в противоречии со статьей 3 Конституции Российской Федерации качественно изменяет конституционно-правовое понятие "свободные выборы", поскольку допускает, что выборный 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 поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном статьей 35 данного Федерального закона.

Оспоренная заявителем норма основывается на противоречащей Конституции Российской Федерации идее о том, что муниципальные поселенческие и муниципальные территориальные (районные) образования - это разные муниципальные образования, и в силу этого представительные органы могут быть сформированы (а не выбраны) путем избирательных процедур, не основанных на принципах прямого, равного, всеобщего избирательного права.

Выборные органы - это обязательный атрибут местного самоуправления. Граждане имеют право избирать органы местного самоуправления (статья 32, часть 2, Конституции Российской Федерации), местное самоуправление осуществляется гражданами путем выборов (статья 130, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Оспариваемые положения статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривают осуществление местного самоуправления в муниципальном районе представительным органом, сформированным на основании непрямых, не всеобщих выборов, с нарушением принципа равенства голосов избирателей. Такой порядок формирования представительного органа муниципального района противоречит Конституции Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 12 Конституции Российской Федерации). Взятый в системной связи с положением статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации принцип самостоятельности относится к каждому муниципальному образованию - будь то поселенческое или районное (территориальное). Самостоятельность местного самоуправления имеет два аспекта - самостоятельность в отношениях с органами государственной

власти и самостоятельность в отношениях между поселенческими и районными муниципальными образованиями.

Конституции Российской Федерации противоречат такие модели местного самоуправления, когда поселенческое муниципальное образование рассматривается как некое "базовое" местного самоуправления, а районное - как местное самоуправление второго уровня, ассоциируемое с неким управленческим уровнем и с наличием иерархичности. В таком случае муниципальные районы представляют собой реминисценцию советских районных Советов. А между тем муниципальные районы являются самостоятельными муниципальными образованиями, на территориях которых реализуется право жителей района на самостоятельное решение вопросов местного значения района. Они не являются производными от поселенческих муниципальных образований структурами. Исходя из вытекающего из конституционного принципа самостоятельности равенства муниципальных образований, в муниципальном районе должны избираться (а не формироваться) представительные органы на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права. Только такой подход совместим с требованиями Европейской хартии местного самоуправления, которая предусматривает, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (часть 2 статьи 3).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 октября 1997 года N 14-П сформировал правовую позицию, в соответствии с которой муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства должны пользоваться одними и теми же конституционными правами и гарантиями.

Неконституционно оспоренное положение и потому, что норма о формировании представительного органа муниципального района предусматривает его избрание представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной вне зависимости от численности населения поселений нормой представительства. При таком подходе в условиях, когда большая часть населения проживает в районном центре, а меньшая в других поселениях, нарушаются сразу два конституционных принципа - принцип равенства, в силу которого публичная власть должна гарантировать права избирателя на одинаковое обращение с его голосом, и принцип демократии (в ситуации, когда две трети поселения будут выступать за новый порядок формирования представительного органа муниципального района, но при этом будут представлять менее половины населения района).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 марта 2000 года N 4-П, принцип равенства в полной мере распространяется на предусмотренное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными. Равное избирательное право заключается в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. Это должно обеспечиваться образованием в принципе равных по числу избирателей избирательных округов, соблюдением установленных норм представительства.

Существенным недостатком системы формирования совета муниципального района является то, что федеральный законодатель не установил, в силу каких особенностей или причин система прямых выборов должна заменяться системой формирования. Тем самым появляется возможность для произвольного введения системы формирования вне связи с понятными каждому избирателю причинами.