



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

8 апреля 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, 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, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина Ф.Д.Маракушина,

у с т а н о в и л :

1. Гражданин Ф.Д.Маракушин в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации просит признать противоречащей Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 31, 32 (часть 1), 55 (часть 3), 130 и 131 (часть 1), часть 1 статьи 25 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

6х. 4529
20.05.2010

Как следует из представленных материалов, решением Приморского районного суда Архангельской области от 16 июля 2009 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Архангельского областного суда от 17 сентября 2009 года, было признано недействующим со дня принятия решение схода жителей Зимне-Золотицкого сельского поселения Приморского района Архангельской области от 9 июня 2006 года «О территориях традиционного природопользования», в котором закреплялись границы и определялся правовой режим территорий традиционного природопользования жителей Зимне-Золотицкого поселения. Суды указали, что в силу части 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сход может проводиться только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, в то время как число жителей Зимне-Золотицкого сельского поселения, обладающих избирательным правом, на день проведения схода составляло 252 человека (из них в сходе участвовал 131 житель).

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, как допускающие проведение схода граждан в качестве представительного органа муниципального образования и принятие на нем решений по вопросам местного значения только в поселениях с определенной численностью жителей, обладающих избирательным правом, неправомерно ограничивают право граждан на непосредственное участие в управлении делами государства, препятствуют осуществлению местного самоуправления посредством указанной формы прямого волеизъявления граждан в муниципальных образованиях с большей численностью жителей, обладающих избирательным правом, а также нарушают конституционное право на проведение собраний.

2. В соответствии со статьями 1 (часть 1), 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 130 и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации как демократическом правовом

государстве признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации; оно является необходимой формой осуществления власти народа, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и 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 органы местного самоуправления.

При этом 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 необходимость принятия 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 гражданами права на местное самоуправление, согласующихся с его конституционно-правовым предназначением 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 согласуется с конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, 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 № 14-П и от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Законодательное регулирование организации местного самоуправления, в свою очередь, не может быть произвольным: оно должно опираться на конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации и не допускать ограничения прав граждан на участие в его осуществлении иначе как в соответствии с положениями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которым права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

3. Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия, установил в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общие правовые, территориальные и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии его осуществления (преамбула). При этом, принимая во внимание конституционное предназначение местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения (статья 1, часть 2), Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» центральное место отводит закреплению форм

непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (глава 5) и установлению системы органов местного самоуправления, через которые граждане могут осуществлять муниципальную власть, и должностных лиц местного самоуправления (глава 6).

К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (которые могут использоваться жителями любого муниципального образования, если иное не установлено федеральным законом) названный Федеральный закон относит местный референдум (статья 22), муниципальные выборы (статья 23), голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (статья 24), правотворческую инициативу граждан (статья 26), территориальное общественное самоуправление (статья 27), публичные слушания (статья 28), собрание граждан (статья 29), конференцию граждан (собрание делегатов) (статья 30), опрос граждан (статья 31) и обращения граждан в органы местного самоуправления (статья 32). Наряду с указанными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане в силу статьи 33 названного Федерального закона вправе на основе принципов законности и добровольности участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

Структуру органов местного самоуправления, согласно статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-

распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1). При этом наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным Федеральным законом (часть 2).

3.1. Оспариваемые заявителем положения части 1 статьи 25 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве исключения из общих правил организации и осуществления населением местного самоуправления предусматривают, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения собирается сход граждан; сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Другие положения той же статьи устанавливают, что сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции последнего (часть 2); сход граждан созывается главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек; обеспечение его проведения возлагается на главу местной администрации (часть 3); участие в сходе граждан выборных должностных лиц местного самоуправления является обязательным (часть 4); на сходе председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое его участниками (часть 5); решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода (часть 6), и подлежит обязательному исполнению на территории поселения

(часть 7); органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения (часть 8). В соответствии с этим часть 3 статьи 35 названного Федерального закона предписывает, что представительный орган поселения, где численность его жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, не формируется, а полномочия представительного органа поселения – без каких бы то ни было изъятий – осуществляются сходом граждан.

Такое законодательное регулирование ориентировано на обеспечение сбалансированного использования гражданами институтов прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в небольших по числу жителей поселениях, не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя и не нарушает гарантированное Конституцией Российской Федерации право граждан, проживающих в иных муниципальных образованиях, на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Сопоставляется оно и с пунктом 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающей осуществление местного самоуправления советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, и вместе с тем не исключающей обращение к собраниям граждан, референдумам или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

3.2. Ранее действовавший Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 24) не проводил какого-либо различия между собраниями и сходами граждан как формами осуществления местного самоуправления и допускал возможность их созыва для решения вопросов

местного значения в любых по числу жителей муниципальных образованиях (часть 1). При этом порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливались уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации (часть 2). Вместе с тем в силу части 6 статьи 15 названного Федерального закона не исключалось, что в отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. Тем самым федеральный законодатель, по существу, допускал проведение собраний (сходов) граждан для реализации полномочий представительного органа местного самоуправления, не ограничивая такой вариант осуществления муниципальной власти определенной численностью жителей того или иного поселения.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившем в силу в полном объеме с 1 января 2009 года, подход законодателя к условиям использования институтов схода и собрания граждан в качестве форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления изменился. Предусмотрев проведение сходов граждан для непосредственного решения вопросов местного значения, в том числе отнесенных к полномочиям представительного органа муниципального образования, только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, он, как следствие, исключил возможность их созыва в указанных целях в иных муниципальных образованиях.

Собрания граждан в соответствии с действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут проводиться в любых муниципальных образованиях — для обсуждения вопросов местного значения,

информирования населения о деятельности органов местного самоуправления, а также для осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования. При этом собрание граждан вправе принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, которые подлежат обязательному рассмотрению компетентными представителями муниципальной власти с направлением письменного ответа, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с указанными субъектами. В случае проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления оно вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления (статья 29).

Осуществив указанные изменения, направленные на разграничение таких институтов непосредственной муниципальной демократии, как сход граждан и собрание граждан, федеральный законодатель вместе с тем в части 1¹ статьи 83 названного Федерального закона предусмотрел наличие переходного периода — со дня официального опубликования данного Федерального закона до 1 января 2009 года, имевшего целью создание юридических предпосылок для постепенной адаптации граждан к новым правилам организации и осуществления местного самоуправления, а также отправных условий для решения отдельных вопросов местного значения во вновь образованных в соответствии с данным Федеральным законом поселениях. Такой подход согласуется с неоднократно выраженной в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовой позицией о необходимости соблюдения в правотворчестве принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающего правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в

частности посредством установления временного регулирования, в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям (Постановление от 24 мая 2001 года № 8-П, определения от 4 апреля 2006 года № 89-О, от 8 февраля 2007 года № 321-О-П, от 2 апреля 2009 года № 553-О-П и др.).

3.3. Из поступивших в Конституционный Суд Российской Федерации материалов следует, что муниципальное образование «Зимне-Золотицкое» было образовано в границах территорий деревень Верхняя Золотица, Нижняя Золотица, маяков Вепревский, Зимнегорский, выселка Това и наделено статусом сельского поселения Законом Архангельской области от 23 сентября 2004 года № 248-внеоч.-ОЗ «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области» (статья 19). Соответственно, положения статей 15 и 24 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допускавшие возможность осуществления в отдельных поселениях независимо от численности их жителей полномочий представительного органа местного самоуправления собранием (сходом) граждан, к гражданам, проживающим на территории данного сельского поселения, не применялись.

Принятый Советом депутатов Зимне-Золотицкого сельского поселения 21 ноября 2005 года Устав муниципального образования в числе форм непосредственного решения населением вопросов местного значения проведение схода граждан не предусматривает (статья 10).

Соответственно, применительно к гражданам, проживающим на территории данного сельского поселения, образованного согласно требованиям части 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», нет оснований считать, что оспариваемыми заявителем законоположениями право на осуществление местного самоуправления посредством указанной формы прямого волеизъявления было ограничено в сравнении с ранее действовавшим законодательством.

4. Заявитель усматривает неконституционность положений части 1 статьи 25 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также в том, что ими нарушается его конституционное право на проведение собраний. Однако данные законоположения касаются исключительно правил проведения схода граждан в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек и не препятствуют реализации права на проведение собраний как на основании названного Федерального закона, так и в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Кроме того, формально оспаривая конституционность положений части 1 статьи 25 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», заявитель, по существу, ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее законодательство. Разрешение данного вопроса к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится, а является прерогативой федерального законодателя.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой 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 гражданина Маракушина Федора Дмитриевича, 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.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 454-О-О



В.Д.Зорькин