



Именем Свердловской области

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Уставного Суда Свердловской области

по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 статьи 5 Закона Свердловской области от 10 октября 2014 года № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» в связи с запросами граждан Э.А. Трофимова и Н.И. Перкова

город Екатеринбург

19 октября 2017 года

Уставный Суд Свердловской области в составе председательствующего заместителя председателя Суда А.О. Казанцева, судей Н.Г. Крисько, Н.Д. Мершиной, Р.С. Тараборина,

с участием гражданина Н.И. Перкова, обратившегося с запросом в Уставный Суд; представителя заявителей Э.А. Трофимова и Н.И. Перкова – А.В. Кудрякова; представителей Законодательного Собрания Свердловской области – Е.Н. Кадочниковой и И.Ю. Крылатовой; представителя Губернатора Свердловской области – С.И. Кострицкого,

руководствуясь пунктом 4 статьи 56 Устава Свердловской области, статьями 4, 37, 72, 83, 84, 85 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 статьи 5 Закона Свердловской области от 10 октября 2014 года № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области».

Поводом к рассмотрению дела явились обращения граждан Э.А. Трофимова и Н.И. Перкова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Уставу Свердловской области оспариваемые заявителями нормативные правовые положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.Д. Мершиной, объяснения заявителя и представителя заявителей, представителей органов, принявших оспариваемый акт, исследовав материалы дела, Уставный Суд Свердловской области

УСТАНОВИЛ:

1. В Уставный Суд Свердловской области обратились граждане Трофимов Эдуард Александрович и Перков Николай Иванович, являющиеся жителями городского округа Дегтярск Свердловской области, с запросами о соответствии Уставу Свердловской области статьи 5 Закона Свердловской области от 10 октября 2014 года № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» (далее – статья 5 Закона об избрании органов местного самоуправления).

Согласно пункту 1 статьи 5 Закона об избрании органов местного самоуправления, «критериями отнесения городских округов, расположенных на территории Свердловской области (за исключением городских округов, указанных в пунктах 2 и 3 настоящей статьи), к числу городских округов, для которых настоящим Законом устанавливается единственно возможный способ избрания глав, являются высокая степень концентрации возложенных на такие городские округа государственных полномочий и (или) численность населения таких городских округов свыше 300 тысяч человек. Глава городского округа, расположенного на территории Свердловской области (за исключением городских округов, указанных в части третьей настоящего пункта, пунктах 2 и 3 настоящей статьи), избирается представительным органом соответствующего городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию».

По мнению заявителей, оспариваемые правовые положения приняты без учета и вопреки мнению жителей и Думы городского округа Дегтярск, лишают граждан права выбирать главу городского округа, содержат правовую неопределенность относительно состава городских округов, для которых устанавливается единственно возможный способ избрания глав городских округов, нарушают их права и противоречат Уставу Свердловской области, его преамбуле, статьям 2, 3, 6 (часть 2), 7 (часть 1), 10, 16, 17 (часть 1), 18 (часть 2), 20, 86, 87 и 92.

Таким образом, предметом рассмотрения по данному делу являются нормативные положения пункта 1 статьи 5 Закона Свердловской области от 10 октября 2014 года № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» в части критериев установления городских округов, для которых предусмотрен единственно возможный способ избрания глав городских округов, – представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

2. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (статья

12, часть 2 статьи 130 и часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации; статья 10 Устава Свердловской области).

Статья 86 Устава Свердловской области закрепляет, что в Свердловской области осуществляется местное самоуправление, обеспечивающее в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами Свердловской области, самостоятельное, под свою ответственность, решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

2.1. Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Избранный в таком порядке глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Глава муниципального образования избирается одним из способов, указанных в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования (часть 2 статьи 36).

В этой связи, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, субъектам Российской Федерации надлежит привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П, с тем, чтобы на основе нормативно закрепленных критериев обеспечить возможность определения муниципальных образований, в отношении которых допускается применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частями 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов избрания главы муниципального образования.

Во исполнение требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П, статьей 5 Закона об избрании органов местного самоуправления предусмотрены различные способы избрания глав городских округов. Так, глава городского округа, являющегося закрытым административно-территориальным образованием, избирается

представительным органом соответствующего городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Главы муниципальных образований «город Екатеринбург» и «Нижний Тагил» избираются на муниципальных выборах. Для остальных городских округов устанавливается единственно возможный способ избрания главы – избрание представительным органом соответствующего городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Нормативные положения о порядке избрания главы муниципального образования ранее являлись предметом рассмотрения Уставного Суда Свердловской области. В соответствии с правовой позицией Уставного Суда предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия в части определения порядка формирования органов местного самоуправления не исключают воспроизведение в законе субъекта Российской Федерации как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов избрания главы муниципального образования (Постановление Уставного Суда Свердловской области от 17 декабря 2015 года).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает критериев выбора конкретного способа избрания главы муниципального образования при принятии соответствующего закона субъекта Российской Федерации, предоставляя региональному законодателю возможность нормативного регулирования указанного вопроса. Однако это не предполагает возможности принятия субъектами Российской Федерации произвольных решений, которые не основывались бы на вытекающих из Конституции Российской Федерации и Устава Свердловской области общих принципах организации местного самоуправления.

Как разъяснил Конституционный Суд Российской Федерации, законодательные требования, предъявляемые к порядку (способам) замещения муниципальных должностей, могут различаться как с точки зрения оснований приобретения соответствующих полномочий, так и в зависимости от объективной специфики конкретных территорий, в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 375-О-О).

Исходя из требований, предъявляемых к правовому регулированию местного самоуправления, вводимый на региональном уровне порядок формирования органов местного самоуправления, в том числе порядок избрания глав, может различаться для муниципальных образований, отнесенных к соответствующим категориям на основе объективно обусловленных и формализованных в законе критериев, но должен быть, по общему правилу, одинаковым для муниципальных образований, подпадающих под одни и те же критерии.

2.2. Действующее федеральное законодательство обуславливает дифференциацию правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления в основном видовой классификацией муниципальных образований и имманентными для муниципальных образований каждого вида особенностями, отражающими степень приближенности к населению и характер реализуемых на соответствующем территориальном уровне публичных функций и задач.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации на первичном (базовом) территориальном уровне местного самоуправления, по общему правилу, недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования. В публично-территориальных образованиях верхнего территориального уровня – в городских округах конституционно оправданным признано установление различных способов формирования органов местного самоуправления, в том числе безальтернативного способа избрания глав, поскольку городские округа интегрированы в механизм реализации публичных функций и задач, характеризующих предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Указанная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации обусловлена правовой природой городских округов, которые представляют собой муниципальные образования, сочетающие качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, прежде всего – исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Этим обуславливается необходимость правовых средств, которые позволяли бы обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование органов местного самоуправления указанных муниципальных образований и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, сложившаяся территориальная организация местного самоуправления, включающая муниципальные образования верхнего территориального уровня – городские округа, в которых наряду с решением вопросов местного значения реализуется значительный объем имеющих государственное значение публичных функций и задач, определяет возможность установления единственного способа избрания глав муниципальных образований.

2.3. При закреплении законами субъектов Российской Федерации единственно возможного порядка избрания глав муниципальных образований, относящихся к определенному виду муниципальных

образований, должны применяться законодательно закрепленные критерии определения состава таких муниципальных образований, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления.

Для дифференциации порядка формирования органов местного самоуправления и статуса главы муниципального образования Конституционным Судом Российской Федерации сформулирован основной критерий – «степень концентрации возложенных на местное самоуправление публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Критерий «концентрация публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение» адекватно отражает специфику местного самоуправления применительно к его верхнему территориальному уровню – городским округам, поскольку для них характерно наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, которая обуславливает особую роль городских округов в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и является материальной основой для самостоятельного решения вопросов местного значения, а также для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Такое понимание городских округов как муниципальных образований, имманентными особенностями которых является «концентрация публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение», прямо вытекает из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П. Указанное подтверждается также практикой, при которой передаваемые государственные полномочия занимают значительное место в деятельности органов городских округов, а затраты на реализацию таких полномочий во многих случаях достигают существенной части местных бюджетов.

Следовательно, как по своим формально-статусным характеристикам, так и с учетом реально складывающейся практики передачи городским округам значительного объема государственных полномочий и затрат на их реализацию, городские округа характеризуются высоким уровнем интеграции в систему государственно-властных отношений и высокой степенью концентрации возложенных на них государственных полномочий.

2.4. В Свердловской области для целей дифференцированного определения порядка формирования органов местного самоуправления применен критерий «высокая степень концентрации возложенных на городские округа государственных полномочий», что не исключает возможность использования и иных критериев, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления в городских округах.

Второй критерий, закрепленный статьей 5 Закона об избрании органов местного самоуправления, применяемый для установления единственно возможного способа избрания главы, – «численность населения городских

округов свыше 300 тысяч человек», не содержит правовой неопределенности, поскольку может применяться как наряду с критерием «высокая концентрация государственных полномочий, возложенных на городские округа», так и самостоятельно.

Таким образом, критерии установления городских округов, для которых предусмотрен единственно возможный способ избрания глав, обусловлены особым статусом городских округов, установленным федеральным законодательством, степенью взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта Российской Федерации, характером и объемом участия органов местного самоуправления в осуществлении функций социального государства на конкретной территории.

Следовательно, оспариваемые критерии не содержат правовой неопределенности, поскольку согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, вовсе не исключает использование оценочных или общепринятых понятий, если значение таких понятий доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений, либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы находящихся в очевидной взаимосвязи положений, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений по вопросам их применения (Постановления от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 8 апреля 2014 года № 10-П и др.).

С учетом изложенного, оспариваемые положения пункта 1 статьи 5 Закона об избрании органов местного самоуправления не содержат правовой неопределенности относительно состава городских округов, для которых установлен единственно возможный способ избрания глав городских округов, не нарушают общие принципы организации местного самоуправления и не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителей.

3. По мнению заявителей, оспариваемые правовые положения приняты без учета и вопреки мнению Думы городского округа Дегтярск, нарушают права граждан на местное самоуправление и противоречат статье 92 Устава Свердловской области, в соответствии с которой органы государственной власти Свердловской области при принятии решений, касающихся муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, учитывают мнение органов местного самоуправления.

Определение законодателем субъекта Российской Федерации порядка формирования органов местного самоуправления предполагает необходимость поиска согласованных с муниципальными образованиями решений на основе широкого политического диалога и готовности к

компромиссам в целях обеспечения наиболее эффективного механизма реализации публичных функций и задач на соответствующей территории в интересах населения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Выявление мнения органов местного самоуправления предполагает направление проектов законов субъектов Российской Федерации в представительные органы муниципальных образований, права которых затрагивает предполагаемое решение, представление ими в законодательный орган субъекта Российской Федерации отзывов на этот законопроект, а также использование иных сложившихся в практике форм взаимодействия.

В процессе принятия статьи 5 Закона об избрании органов местного самоуправления в Законодательное Собрание Свердловской области были представлены отзывы на законопроект, содержащие мнения представительных органов муниципальных образований, для которых установлен единственно возможный способ избрания глав городских округов – представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

Законодательный орган Свердловской области при установлении способа избрания глав городских округов учитывает мнение не только Думы Дегтярского городского округа, но представительных органов других городских округов, расположенных на территории Свердловской области.

Таким образом, при принятии решения об установлении единственно возможного способа избрания глав городских округов – представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, учтено мнение представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, что соответствует общим принципам организации местного самоуправления и не противоречит Уставу Свердловской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статьей 56 Устава Свердловской области, статьями 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать соответствующими Уставу Свердловской области нормативные положения пункта 1 статьи 5 Закона Свердловской области от 10 октября 2014 года № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» в части критериев установления городских округов, для которых предусмотрен единственно возможный способ избрания глав городских округов, – представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

2. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть размещено (опубликовано) на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» (www.pravo.gov66.ru) и «Вестнике Уставного Суда Свердловской области».

Уставный Суд Свердловской области

