

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

ПО ДЕЛУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ВОПРОСА СООТВЕТСТВИЯ
КОНСТИТУЦИИ ПУНКТА 2 СТАТЬИ 5 ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
“О МЕСТНОМ РЕФЕРЕНДУМЕ” НА ОСНОВАНИИ ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН
АРТУРА САКУНЦА, ХАЧИКА ШАХБАЗЯНА, КАРИНЕ АЙВАЗЯН, СЕВАКА
ДЕРДЗЯНА, ВОЛОДИ АБАЗЯНА И ЭДГАРА ХАЧАТРЯНА

г. Ереван

18 декабря 2007 г.

Конституционный Суд Республики Армения в составе Г. Арутюняна (председательствующий), К. Балаяна, Г. Даниеляна, Ф. Тохяна, В. Оганесяна, Г. Назаряна (докладчик), Р. Папаяна, В. Погосяна,

с участием:

заявителя – гражданина А. Сакунца,

привлеченного в качестве стороны-ответчика по делу официального представителя Национального Собрания РА А. Хачатряна,

согласно статье 46 Закона РА “О Конституционном Суде” – представителя Прокуратуры РА в Конституционном Суде А. Енгоян,

согласно пункту 1 статьи 100 и пункту 6 статьи 101 Конституции РА, а также статьям 25 и 69 Закона Республики Армения “О Конституционном Суде”,

рассмотрел в открытом заседании по письменной процедуре дело “Об определении вопроса соответствия Конституции пункта 2 статьи 5 Закона Республики Армения “О местном референдуме” на основании обращения граждан Артура Сакунца, Хачика Шахбазяна, Карине Айвазян, Севака Дердзяна, Володи Абазяна и Эдгара Хачатряна”.

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение Артура Сакунца, Хачика Шахбазяна, Карине Айвазян, Севака Дердзяна, Володи Абазяна и Эдгара Хачатряна в Конституционный Суд.

Изучив сообщение докладчика по делу, письменные объяснения представителей стороны-заявителя и стороны-ответчика, проанализировав оспариваемые нормы Закона, а также другие имеющиеся в деле документы, Конституционный Суд Республики Армения **УСТАНОВИЛ:**

1. Оспаривая конституционность пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме”, заявители представили в Конституционный Суд решение суда первой инстанции Лорийской области РА от 13 апреля 2007 г., по которому, применив подпункт “а” пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме”, суд отказал в признании недействительным решения окружной избирательной комиссии номер 30 от 3 апреля 2007 года номер 8-А об отказе в регистрации инициативной группы по проведению местного референдума по вопросу выражения недоверия руководителю муниципалитета Ванадзор, а также заявление о требовании обязать эту комиссию принять решение о регистрации инициативной группы по проведению местного референдума.

Согласно пункту 2 статьи 155 Гражданского процессуального кодекса РА вышеупомянутое решение суда первой инстанции Лорийской области РА как окончательный судебный акт вступило в силу с момента оглашения.

2. Заявители одновременно оспаривают конституционность не только примененного судебным актом подпункта “а” пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме”, но и положений пункта 2 той же статьи.

Учитывая требования пункта 6 статьи 101 Конституции РА, а также части 9 статьи 68 Закона РА “О Конституционном Суде”, по настоящему делу подлежит оценке конституционность и положения примененного окончательным судебным актом закона, и системно взаимосвязанных с ним других положений того же закона.

3. Закон РА “О местном референдуме” принят Национальным Собранием РА 6 февраля 2002 года, подписан Президентом Республики Армения 7 марта 2002 года и вступил в силу 1 апреля 2002 года.

Статья 5 Закона РА “О местном референдуме” устанавливает:

“Статья 5. Вопросы, выносимые на местный референдум

1. На местный референдум могут выноситься вопросы, предусмотренные Конституцией и отнесенные законом к компетенции органов местного самоуправления, а также вопросы, предусмотренные законом.

2. На местный референдум не могут выноситься:

а) вопросы, непосредственно отнесенные Конституцией или законом к исключительной компетенции органов местного самоуправления;

б) вопросы, касающиеся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, отмены или ограничения конституционных гарантий, обеспечивающих их осуществление;

в) вопросы, касающиеся полномочий, делегированных государственными органами органам местного самоуправления;

г) вопросы, касающиеся формирования аппарата руководителя муниципалитета;

д) вопросы принятия или изменения муниципального бюджета, а также выполнения или изменения финансовых обязательств муниципалитета;

е) вопросы отчуждения собственности муниципалитета;

ж) вопросы о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

з) вопросы о нанесении вреда памятникам истории, культуры, природы и заповедникам.

3. Вопрос, выносимый на местный референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы на него можно было дать однозначный ответ”.

4. Сторона-заявитель считает, что положения пункта 2 вышеупомянутой статьи Закона РА “О местном референдуме” не соответствуют статьям 2 и 107 Конституции РА.

Заявители мотивируют свою позицию следующими аргументами:

а) статья 2 Конституции РА каждому гражданину РА предоставляет возможность участия в государственном управлении и (или) местном самоуправлении посредством выборов и референдумов, между тем пункт 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме” ограничивает возможность жителей муниципалитета проводить местный референдум, Конституцией РА ограничения относительно осуществления власти посредством референдума не предусмотрены, и законодательной власти не предоставлена возможность принятия закона, ограничивающего право на референдум;

б) согласно части 4 статьи 107 Конституции РА члены муниципального образования могут принимать непосредственное участие в управлении делами муниципалитета посредством решения вопросов муниципального значения на местном референдуме. ... Все предусмотренные в пункте 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме” ограничения относительно местного референдума (за исключением подпунктов “б” и “з” пункта 2 статьи 5 вышеупомянутого Закона) касаются участия в управлении делами муниципалитета, следовательно, эта норма Закона ограничивает

право жителей муниципалитета на участие в управлении делами муниципалитета, а положения подпунктов “б” и “з” пункта 2 статьи 5 того же Закона являются неконституционными, так как согласно пункту 1 вышеупомянутой статьи на местный референдум могут выноситься вопросы, предусмотренные Конституцией и отнесенные законом к компетенции органов местного самоуправления, а также вопросы, предусмотренные законом, в то время как подпунктами “б” и “з” пункта 2 этой статьи Закона предусмотрены полномочия, которыми руководитель муниципалитета или муниципальный совет не наделены.

Сторона-заявитель считает также, что согласно пункту 2 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти, эти полномочия должны быть “полными и исключительными” и могут быть ограничены только в установленных законом пределах, что однозначно дает основание утверждать, что указанные в подпункте “а” пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном самоуправлении” полномочия являются исключительными и предполагают недопустимость их повторения другими органами, за исключением референдума, так как он является одним из институтов непосредственной демократии, направленным на решение вопросов местного и общенационального значения. Согласно стороне-заявителю, исключительность полномочий касается их неповторимости в отношениях с другими государственными органами, между тем при решении вопросов муниципального значения предоставленная Конституцией РА возможность (часть 4 статьи 107 Конституции РА) однозначно распространяется также на институт местного референдума.

5. Сторона-ответчик считает, что представленные стороной-заявителем обоснования и заключение не являются достаточным основанием для признания пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме” противоречащим статьям 2 и 107 Конституции РА. В частности:

а) международный опыт в вопросе правового регулирования народной инициативы не является однозначным, и с целью реализации этой инициативы наиболее часто предусматриваются ограничения в связи с предметом правового регулирования инициативы, минимального числа избирателей, а также субъектов

права такой инициативы. Следовательно, ограничения, касающиеся предмета местного референдума, не могут рассматриваться как ограничение права народа на осуществление власти, ограничения в связи с касающимися референдумов вопросами не могут считаться нарушением права народа на осуществление власти, поскольку народ может осуществлять свою власть каким-либо образом, а именно посредством выборов или через государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц, и вынесение любого вопроса на референдум приведет к ослаблению государственной власти;

б) ограничения, перечисленные в пункте 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме”, по сути, не имеют никакого отношения к решению вопросов муниципального значения, между тем в части 4 статьи 107 Конституции РА речь идет о решении вопросов муниципального значения посредством местного референдума.

Сторона-ответчик также выражает мнение о том, что с вопросом права на выражение недоверия руководителю муниципалитета непосредственно связан институт отзыва депутата, который был отменен вследствие изучения передового опыта европейских стран, а также учитывая то, что, имея первичный мандат, соответствующее должностное лицо должно иметь реальную и беспрепятственную возможность осуществления предоставленных ему Конституцией и законами полномочий в полном объеме.

6. В статьях 1, 2, 3, 5, 11.2, 30, 43, 104, 107 и других статьях Конституции закреплены исходные нормы народовластия и гарантирования его осуществления, реализации прав и свобод лиц как непосредственных носителей этой власти, обеспечения гарантирования их эффективной защиты законодательством, которые имеют общеобязательное значение в сфере регулирования отношений в связи с решением всех вопросов общественного, в том числе местного (муниципального) значения.

Принципиальные вопросы организации и проведения местных референдумов как формы осуществления народовластия предусмотрены Конституцией РА. Согласно статье 2 Конституции РА свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц.

Согласно части 4 статьи 107 Конституции РА местный референдум является формой непосредственного участия членов муниципального образования в управлении

делами муниципалитета в установленном законом порядке, которая призвана решать вопросы муниципального значения.

Согласно пункту 7 статьи 83.5. Конституции РА порядок проведения референдумов устанавливается исключительно законами Республики Армения.

Анализ вышеупомянутых норм Конституции РА свидетельствует, что регулирование вопросов местных референдумов и отношений в связи с их организацией и проведением предоставлено закону. В частности, отношения регулируют Законы РА “О местном референдуме” и “О местном самоуправлении”.

7. Исходя из вопросов стороны-заявителя, Конституционный Суд, принимая за основание содержание части 2 статьи 104, частей 1 и 2 статьи 105, части 4 статьи 107 Конституции РА, считает необходимым обратиться прежде всего к проблеме правового анализа выражения “вопросы муниципального значения” постольку, поскольку это входит в рамки вопросов, подлежащих вынесению на местный референдум.

Из вышеупомянутых статей Конституции и соответствующих норм Законов РА “О местном референдуме” и “О местном самоуправлении” следует, что на местный референдум могут выноситься вопросы, которые Законом РА “О местном самоуправлении” отнесены к компетенции органов местного самоуправления, за исключением вопросов, предусмотренных оспариваемыми нормами статьи 5 Закона РА “О местном референдуме”. Причем, если вопросы, предусмотренные подпунктами “в”, “ж” и “з”, выходят за рамки полной компетенции органов местного самоуправления, то возможное изменение гарантий обеспечения прав и свобод человека, вытекающих из подпункта “б”, является вопросом всенародного обсуждения (референдума). Следовательно, именно этим обусловлен допустимый круг предусмотренных законом вопросов, выносимых на местный референдум.

На местный референдум не могут выноситься также вопросы, решение которых Конституцией и законом отнесено к **исключительной** компетенции органов местного самоуправления и формируемых ими специализированных органов (часть 2 статьи 107 Конституции РА), что отражено также в подпунктах “а”, “г”, “д” и “е” пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме”. Иначе говоря, на основании закона и Конституции РА право на решение таких вопросов жителями муниципалитета делегировано сформированным посредством выборов органам местного самоуправления, а копирование (изменение) делегированных им полномочий

посредством инициирования местного референдума не является правомерным и не следует из вышеупомянутых норм Конституции.

8. Обращаясь к кругу вопросов, подлежащих рассмотрению на местных референдумах, и их содержанию, Конституционный Суд, исходя из общих норм Закона РА “О местном референдуме”, считает необходимым обозначить определение статьи 1 Закона о том, что “местный референдум - это голосование состоящих на учете в данном муниципалитете граждан Республики Армения по **важным** вопросам муниципального значения”, то есть предметный круг вопросов муниципального значения, подлежащих голосованию в муниципалитетах, ограничен.

С другой стороны, вышеупомянутая норма Закона получила развитие в пункте 1 статьи 5, согласно которой на местный референдум могут выноситься вопросы, предусмотренные:

- а) Конституцией
- б) законом
- в) отнесенные к компетенции органов местного самоуправления.

В части 4 статьи 107 Конституции РА предусмотрено право решения вопросов муниципального (местного) значения посредством местного референдума и в установленном законом порядке, а в статье 110 предусмотрено проведение местного референдума с целью объединения или отделения муниципалитетов. Вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления (руководитель муниципалитета, муниципальный совет), предусмотрены Законом РА “О местном самоуправлении”, а исключениями, перечисленными в пункте 2 статьи 5 Закона РА “О местном самоуправлении”, фактически ограничивается круг вопросов, выносимых на местный референдум.

Таким образом, в условиях неустановления Конституцией предметного круга вопросов муниципального (местного) значения, в равной мере также вопросов, выносимых на местный референдум, и установления обязательного законодательного регламентирования местного референдума, его организации, проведения и подведения итогов как конституционного принципа (пункт 7 статьи 83.5 Конституции РА), **ограничение** вопросов, выносимых на местный референдум, является правомерным и следует как из вышеупомянутых норм Конституции, так и из установленного принципа конституционного строя РА, согласно которому местный референдум, свободные

выборы и местное самоуправление посредством выборных органов являются основными формами осуществления власти народом (статья 2 Конституции РА).

Конституционный Суд считает, что будучи конституционно установленной самостоятельной формой осуществления народовластия (выражения воли местного населения), референдум не может заменить другие формы такой власти так, как последние могут заменить референдум. Местный референдум и выборы органов местного самоуправления являются высшими формами выражения свободной воли (осуществления права на самоуправление) жителей муниципалитета и незаменимыми в аспекте правового регулирования решаемых вопросов. Если при референдуме на голосование выносятся важные вопросы муниципального значения, то при выборах органов местного самоуправления формируются органы местного самоуправления (руководитель муниципалитета и муниципальный совет), посредством которых (при непосредственном участии членов муниципалитета) в установленных законом порядке и рамках (Закон РА “О местном самоуправлении”) также решаются вопросы муниципального (местного) значения. Одновременно из содержания частей 1 и 4 статьи 107 Конституции РА однозначно следует, что местный референдум является формой непосредственного участия членов муниципалитета в управлении делами муниципалитета.

Конституционный Суд в то же время констатирует, что Конституция РА предусматривает как институт референдума, влекущего обязательные правовые последствия, так и институт референдума, не влекущего такие последствия (в частности, часть 1 статьи 110 Конституции РА). Более глубокое укоренение института референдума, не влекущего обязательные последствия при решении законодательным путем вопросов муниципального значения, могло бы значительно способствовать развитию демократических процессов на уровне местного самоуправления, что следовало бы также из положений Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы номер 1121 (1997).

9. Обращаясь к европейской практике правового регулирования вопросов в связи с организацией и проведением местного референдума, Конституционный Суд считает необходимым отметить важность ряда положений Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы номер 1121 (1997) (принятой 22 апреля 1997 г.), которые посвящены необходимости расширения прямого участия граждан в политической жизни и в которых референдум рассматривается как вспомогательное средство, причем

отмечается, что продиктованная общими интересами граждан и их групп гармонизация их наиболее противоречивых и несовпадающих требований может быть результатом лишь парламентской деятельности (т.е. предметом законодательного регулирования) (пункт 6).

Парламентская ассамблея одновременно призывает государства-члены рассматривать любой вопрос как предмет референдума, за исключением тех вопросов, которые ставят под сомнение всеобщие и неотъемлемые ценности, каковыми являются права человека и основополагающие представительские принципы.

Ассамблея также предупредила и призвала установить внутригосударственные нормы и руководящие принципы с целью предупреждения недобросовестного использования референдумов (подпункт 8 пункта 15 Резолюции).

В Рекомендации “О референдумах и общественных инициативах на местном уровне” R(96)2 (1996), отмечая роль и значение местных референдумов, Комитет министров Совета Европы считает их средством вынесения решений или программ местного представительского органа на обсуждение местного населения.

Общий анализ правоприменительной практики государств-членов Совета Европы свидетельствует, что несмотря на то, что выносимые на местный референдум вопросы являются разнохарактерными, тем не менее предусмотрены ограничения, обусловленные характером вопросов, видами выносимых на голосование правовых актов и т.д.

10. Основанием оспаривания конституционности норм пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме” в рамках настоящего дела является не только ограниченный характер выносимых на референдум вопросов, но и отсутствие правовой возможности досрочного прекращения полномочий выборного исполнительного органа муниципалитета – руководителя муниципалитета посредством местного референдума.

Руководитель муниципалитета – это конституционно-правовой орган, принципы формирования и деятельности которого установлены Конституцией, согласно которой руководитель муниципалитета в установленном законом порядке избирается сроком на четыре года и порядок исполнения полномочий руководителя муниципалитета устанавливается законом (статья 107 Конституции РА). Следовательно, досрочное прекращение деятельности руководителя муниципалитета (отрешение от должности на основании заключения Конституционного Суда) является не задачей управления делами муниципального значения, как считает сторона-заявитель, а публично-

правовой (конституционно-правовой) задачей. Подпункт а) пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном самоуправлении” касается вопросов, отнесенных к исключительной компетенции органов местного самоуправления не только законом, но и Конституцией. Управление делами муниципального значения направлено исключительно на решение вопросов муниципального значения в рамках тех полномочий органов местного самоуправления, которые предусмотрены Законом РА “О местном самоуправлении”.

Конституционный Суд также считает, что отсутствие института досрочного прекращения полномочий (отзыва) главы муниципалитета по непосредственной инициативе жителей муниципалитета (посредством референдума) вовсе не ограничивает закрепленное Конституцией право человека и гражданина (членов муниципалитета) на участие в управлении делами муниципалитета. Кроме того, помимо форм проявления непосредственной демократии, действующим законодательством предусмотрены иные меры гарантированного контроля за деятельностью руководителя муниципалитета (участие жителей в управлении делами муниципалитета), в частности посредством представительского органа муниципалитета – муниципального совета (статьи 11, 16, 17, 19, 20 и другие статьи), вплоть до инициирования через муниципальный совет предложения соответствующему органу правления РА (губернатору области, мэру Еревана) об отставке руководителя муниципалитета.

Следовательно, местный референдум рамками установленных законом вопросов рассмотрения и как средство решения вопросов муниципального значения является столь же важной гарантией обеспечения контроля за деятельностью органов местного самоуправления, как и другие предусмотренные законом формы государственного и публичного контроля, которые полностью призваны обеспечить соблюдение в муниципалитетах конституционных прав и свобод человека и гражданина. Помимо этого, в связи с конституционными изменениями РА (статья 108.1 Конституции РА) законом конкретизированы порядок и формы осуществления правового (административного) контроля в отношении органов местного самоуправления, а также обжалования в судебном порядке действий (бездействия) этих органов (глава 7.1 Закона РА “О местном самоуправлении”), а в рамках пункта 8 статьи 100, пункта 4 статьи 101 Конституции РА – также гарантии осуществления конституционного контроля. Следовательно, основная задача правового регулирования – исходить из необходимости гармоничного и полного задействования всех форм и средств государственного и общественного контроля с целью эффективного управления

муниципалитетом, что созвучно как закрепленным в статьях 1, 2, 3 и 5 Конституции РА принципам конституционного порядка и целям дальнейшего развития в Республике Армения демократического, социального, правового государства, так и правоприменительной практике, установившейся в рамках Совета Европы.

Исходя из результатов рассмотрения дела, руководствуясь пунктом 1 статьи 100, статьей 102 Конституции Республики Армения, статьями 63, 64 и 68 Закона Республики Армения “О Конституционном Суде”, Конституционный Суд Республики Армения **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Положения пункта 2 статьи 5 Закона РА “О местном референдуме” соответствуют Конституции Республики Армения.

2. Согласно части 2 статьи 102 Конституции Республики Армения настоящее Постановление окончательно и вступает в силу с момента опубликования.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЮЩИЙ

Г. АРУТЮНЯН

18 декабря 2007 года

ПКС-721