



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

о прекращении производства по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» в связи с жалобами ряда граждан

город Москва

17 июля 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего С.П.Маврина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием граждан И.Х.Бозиева, У.Д.Курданова, М.Ж.Рахаева, И.С.Толгурова, их представителей – адвокатов И.А.Кучукова и Р.Б.Мамаева, а также кандидата юридических наук М.А.Якутовой, представителя Парламента Кабардино-Балкарской Республики – кандидата юридических наук А.В.Хамукова, представителя Президента Кабардино-Балкарской Республики – кандидата юридических наук З.К.Каширокова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, 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 законов Кабардино-Балкарской Республики «Об

административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы ряда граждан – жителей сел Безенги, Белая Речка, Карасу, Хасанья и Эльбрус Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционного права на местное самоуправление положениями законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Я.Сливы, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенного в заседание представителя от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н.Пирожкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Граждане И.Х.Бозиев, У.Д.Курданов и другие – жители сел Безенги, Белая Речка, Карасу, Хасанья и Эльбрус Кабардино-Балкарской Республики в своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации просят признать противоречащими статье 131 Конституции Российской Федерации, а также ее статьям 9, 12, 15, 17, 130, 132 и 133 положения законов Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики».

Согласно Закону Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» вся территория Кабардино-Балкарской Республики разграничивается между административно-территориальными единицами – городами республиканского значения и районами; территорию района образуют находящиеся в его границах населенные пункты (за исключением городов республиканского значения) и межселенная территория (статьи 5 и 6). В соответствии с приложениями № 25, 26 и 29 к данному Закону села Адюх, Белая Речка, Кенже и Хасанья находятся в границах Нальчика – города республиканского значения. Закон Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике», закрепляя аналогичное положение (согласно его статье 1 и приложению № 1 села Адюх, Белая Речка, Кенже и Хасанья входят в состав города Нальчик – муниципального образования, наделенного статусом городского округа), одновременно устанавливает, что по истечении трех месяцев со дня вступления этого Закона в силу указанные села как муниципальные образования и их органы местного самоуправления упраздняются (пункт 2 статьи 14).

По мнению заявителей, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, и упразднение муниципальных образований и их представительных органов без учета мнения населения и представительных органов местного самоуправления нарушают право на осуществление местного самоуправления, его самостоятельность; кроме того, поскольку Кабардино-Балкарская Республика отнесена к субъектам Российской Федерации с высокой плотностью населения, выделение в ней межселенных территорий неправомерно, включение же сельских населенных пунктов в состав городского округа ведет к потере их населением статуса сельских жителей и как следствие – к потере ряда льгот, а также к лишению пастбищных и сенокосных угодий, рекреационных земель, возможности заниматься традиционным промыслом – животноводством и к нарушению права муниципальной собственности.

2. Как следует из статей 118, 120 (часть 2), 125 (часть 4), 126 и 127 Конституции Российской Федерации и пункта 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предназначение Конституционного Суда Российской Федерации как судебного органа конституционного контроля в рамках его компетенции по разрешению дел о соответствии Конституции Российской Федерации законов в связи с жалобами граждан обуславливает необходимость защиты посредством конституционного судопроизводства нарушенных оспариваемым законом конституционных прав и свобод в случаях, когда они не могут быть восстановлены в рамках иных судебных процедур.

Реализуя данное полномочие, Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с частью третьей статьи 74, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению. Во взаимосвязи с положениями статьи 36 и пунктов 6, 7 и 8 части второй статьи 37 того же Федерального конституционного закона это означает, что предмет рассмотрения указывается самим заявителем как непосредственным носителем подлежащего конституционно-правовой защите интереса и не может определяться по собственной инициативе Конституционным Судом Российской Федерации, который, соблюдая баланс конституционно защищаемых ценностей, включая права и свободы других лиц, обязан действовать в рамках присущих конституционному судопроизводству имеющих высшую юридическую силу и прямое действие принципов состязательности и равноправия сторон (статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации, статья 5 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Названные принципы обязывают Конституционный Суд Российской Федерации при проверке соответствия Конституции Российской Федерации нормативного правового

акта, в том числе исходя из его места в системе правовых актов (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), не выходить за пределы указанного заявителем предмета обращения.

Кроме того, в силу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права, воздерживаясь от установления и исследования фактических обстоятельств (части третья и четвертая статьи 3), и не вправе проверять законность и обоснованность решений по конкретным делам, в которых были применены или подлежали применению оспариваемые нормативные положения.

2.1. Согласно части первой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» по итогам рассмотрения жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, в том числе законом субъекта Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации может принять решение о признании закона соответствующим либо не соответствующим Конституции Российской Федерации. При этом, по смыслу частей второй и третьей статьи 87 данного Федерального конституционного закона, признание закона субъекта Российской Федерации противоречащим Конституции Российской Федерации хотя непосредственно и не обуславливает и оценку федерального закона, на основании которого он принят, как противоречащего Конституции Российской Федерации, однако порождает неопределенность в данном вопросе, разрешить который по собственной инициативе, без соответствующего обращения, Конституционный Суд Российской Федерации не вправе.

Закон Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» принят, согласно его преамбуле, в целях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, составляющие

предмет обращения заявителей по настоящему делу положения этого Закона Кабардино-Балкарской Республики и соответствующие положения Закона Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» находятся в неразрывной нормативной связи с закрепляющими принципы территориальной организации местного самоуправления общими нормами статей 11–13 названного Федерального закона и специальными нормами его переходных положений, содержащимися в статьях 83–85.

Рассматривая дело по заявлению главы администрации села Хасанья, Верховный суд Кабардино-Балкарской Республики указал в своем решении, что статья 1 и пункт 2 статьи 14 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике», основанные на нормах абзацев пятого и шестого части 3 статьи 84 и пункта 1 части 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», соответствуют в целом его положениям, подлежащим применению в данном деле, поскольку названный Федеральный закон не предусматривает необходимость наличия согласия населения при установлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации границ муниципальных образований. Это означает, что суд общей юрисдикции при разрешении конкретного дела не усмотрел противоречия между федеральным законом, в котором содержатся нормы более общего характера, и конкретизирующим эти нормы законом субъекта Российской Федерации.

Следовательно, правоприменительный процесс, с которым Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» связывает право граждан на обжалование в Конституционный Суд Российской Федерации примененных или подлежащих применению в их делах правовых норм и, соответственно, осуществление Конституционным Судом Российской Федерации конкретного нормоконтроля, в данном случае был основан не только на

нормах законов Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», но и на нормах Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по своей правовой природе адресованных всем субъектам Российской Федерации и устанавливающих принципы местного самоуправления, которые непосредственно касаются регулирования прав в данной сфере и в силу этого закрепляются именно в федеральном законе.

Таким образом, разрешение поставленного заявителями вопроса о том, нарушено ли положениями законов Кабардино-Балкарской Республики их право на местное самоуправление, в настоящем деле невозможно без проверки соответствующих норм Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституционность которых ими ни в жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации, ни в заседании Конституционного Суда Российской Федерации не оспаривалась. При таких обстоятельствах продолжение конституционного судопроизводства в данном случае означало бы не только выход за пределы определенного заявителями предмета обращения и тем самым – за пределы установленных Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» полномочий, но и принятие Конституционным Судом Российской Федерации на себя в нарушение статьи 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации функций, не свойственных органу правосудия.

2.2. Граждане – заявители по настоящему делу утверждают, что изменение на основании законов Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, было произведено без учета

мнения населения, т.е. вопреки предписанию статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Между тем согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Определении от 13 июля 2000 года № 195-О по запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности пункта 68 статьи 40 Закона Московской области «О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований», выводы о соблюдении или несоблюдении требований статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации при изменении территории муниципального образования, равно как и о самом факте изменения этой территории в каждом конкретном случае могут быть сделаны только на основании исследования всего комплекса фактических обстоятельств, от установления которых Конституционный Суд Российской Федерации в силу части третьей статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязан воздерживаться во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, применяющих закон.

Фактические обстоятельства, в том числе возможные нарушения статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации при изменении границ территорий конкретных муниципальных образований на основании законов Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», подлежали установлению и исследованию в рамках рассмотрения дела по заявлению главы администрации села Хасанья Верховным Судом Кабардино-Балкарской Республики, и, следовательно, в процессе конституционного судопроизводства вопрос об оценке указанных обстоятельств, который, по сути, ставится заявителями перед Конституционным Судом Российской Федерации, не может быть разрешен. Иное не согласуется с полномочиями Конституционного Суда Российской Федерации.

Федерации, как они определены в статье 125 (часть 4) и пункте 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», поскольку Конституционный Суд Российской Федерации, устанавливая, нарушено ли оспариваемым законом конституционное право заявителя, не вправе проверять, не будучи судом надзорной инстанции, вынесенное по конкретному делу судебное решение, в том числе с точки зрения обеспечения данного конституционного права.

2.3. Таким образом, принятие Конституционным Судом Российской Федерации в данном случае итогового решения в виде постановления не соответствовало бы требованиям, с которыми Конституция Российской Федерации и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» связывают возможность осуществления конституционного судопроизводства путем конкретного нормоконтроля, а потому производство по настоящему делу подлежит прекращению.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 68, частями первой и четвертой статьи 71 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. Производство по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» прекратить.

2. Настоящее Определение окончательно и обжалованию не подлежит.

3. В соответствии со статьей 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Определение подлежит опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и официальных изданиях органов

государственной власти Кабардино-Балкарской Республики. Определение должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 137-О

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ А.Л. КОНОНОВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ
КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОВ КАБАРДИНО-
БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ "ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ" И "О СТАТУСЕ И ГРАНИЦАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ"

Прекращение производства по настоящему делу представляется весьма спорным, необоснованным и, по сути, является уклонением от целей и задач конституционного судопроизводства, обыкновенным отказом в правосудии.

Граждане, обратившиеся в Конституционный Суд за защитой своих конституционных прав на местное самоуправление, оспаривая два закона Кабардино-Балкарской Республики, поставили, по меньшей мере, несколько вопросов: об изменении границ территорий, в которых осуществлялось местное самоуправление, и упразднении муниципального образования без учета мнения населения, о противодействии проведению местного референдума, об исключении межселенных территорий из пределов ведения муниципального образования, о нарушении порядка опубликования оспариваемых законов, а следовательно, и о правомерности их применения. Если Конституционный Суд считает себя обязанным, как он отмечает в пункте 2 Определения от 17 июля 2006 г. N 137-О, принимать решения только по предмету, указанному в обращении, то, очевидно, заявители

остались в недоумении, почему их вопросы не только остались без разрешения, но и большей частью не упомянуты в решении вообще.

Прекращая производство по делу, Конституционный Суд ссылается на статью 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", которая предусматривает три случая прекращения производства: 1) если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения, 2) если будет установлено, что вопрос не получил разрешения в Конституции Российской Федерации или 3) если по своему характеру и значению вопрос не относится к числу конституционных. Конституционный Суд не раскрывает, какие случаи имеет в виду в данном деле, но очевидно, что не два последних. Бесспорно, что гарантии местного самоуправления - вопрос конституционного уровня, и он многократно рассматривался ранее самим Конституционным Судом, не говоря уже о том, что он нашел разрешение в Конституции Российской Федерации как в виде общих принципов (статьи 3, 12, 32, 130 - 133), так и норм прямого действия именно для данного обращения (статья 131, часть 2).

Весьма сомнительна была бы отсылка и к первому случаю. В ходе заседания не были выявлены никакие иные обстоятельства, факты и основания, которыми можно было бы оправдать отказ в принятии жалоб и которые не были бы известны на стадии подготовки дела и в момент принятия решения пленумом Конституционного Суда (статья 42 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации") о принятии обращений к рассмотрению, что означало признание их допустимости и отсутствия оснований для отказа. Расхождение с позицией пленума в силу статьи 73 названного Федерального конституционного закона требовало передачи дела палатой на рассмотрение в пленарном заседании. Однако палата, признав тем самым, что в ходе заседания сомнений в допустимости жалоб не возникало и исследование вопросов дела завершено, объявила об окончании слушания (статья 69 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

Представляется, что никаких законных оснований для прекращения данного дела нет, поскольку отсутствуют какие-либо признаки случаев отказа в принятии обращения к рассмотрению, которое прямо определено в статьях 43, 44, 96 и 97 названного Федерального конституционного закона. Так, очевидно, что вопросы, поставленные в жалобах, подведомственны именно Конституционному Суду. Оспариваемые акты не отменены, не утратили силу и не были предметом рассмотрения Конституционного Суда ранее; жалобы заявителями не отзывались. В то же время определенные в статье 97 Федерального конституционного закона признаки допустимости жалоб очевидны: оспариваемые законы применялись в конкретных делах заявителей, в том числе рассмотренных в судах общей юрисдикции, затрагивали и нарушали их конституционные права и свободы. Характерно, что эти признаки допустимости жалоб, в общем-то, никем и не оспариваются.

Конституционный Суд между тем выдвигает новое и не известное закону основание прекращения дела, утверждая, что проверка оспариваемых законов Кабардино-Балкарской Республики, основанных, по его мнению, на Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", порождает якобы неопределенность в конституционности этого Федерального закона. Проверять же последний он не вправе ввиду отсутствия обращения. Странная, однако, логика. Конституционный Суд понуждает заявителей вопреки их намерениям и позициям обжаловать федеральный закон, выдвигая это требование условием допустимости рассмотрения их жалобы, условием, не основанным ни на Конституции Российской Федерации, ни на законе и, по существу, являющимся произвольным ограничением права на судебную защиту. Даже если предположить, как утверждает (но не доказывает) Конституционный Суд, неразрывную нормативную связь федерального закона и оспариваемых законов субъекта Российской Федерации, ничто не обязывает заявителей оспаривать всю совокупность взаимосвязанных или повторяющихся аналогичных норм разных законов.

Ничто не препятствует им (что они и сделали) ставить вопрос о проверке закона субъекта Российской Федерации на соответствие его Конституции Российской Федерации - независимо от его связи с федеральным законом. Самое поразительное здесь, что заявители по настоящему делу в отличие от Конституционного Суда не только не имеют оснований сомневаться в конституционности федерального закона, но, наоборот, апеллируют к нему наряду с Конституцией Российской Федерации, причем именно к тем его положениям, отсутствие которых в оспариваемых законах Кабардино-Балкарской Республики они считают неконституционными.

Неясно также, какую собственно "неопределенность" в конституционности федерального закона может породить решение по жалобам заявителей и почему вдруг возникает надуманный вопрос о его отмене. Конституционный Суд никак это недоумение не снимает. Оно тем более очевидно, что главный и основной аргумент заявителей достаточно бесспорен. Он основан на прямом и ясном требовании части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации: "Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления", и части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации: "Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий". Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Российской Федерацией и являющаяся составной частью нашей правовой системы, также устанавливает, что "изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом" (статья 5).

Собственно, Конституционный Суд уже высказывал свою позицию в Постановлении от 24 января 1997 г. N 1-П, абсолютно применимую и в данном деле: "В случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется

местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум".

В Постановлении же от 30 ноября 2000 г. N 15-П Конституционный Суд утверждал, что "реализация предписания Конституции Российской Федерации, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, не может быть поставлена в зависимость от усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, поэтому не соответствуют Конституции Российской Федерации нормативные положения, допускающие интерпретацию содержащихся в них критериев создания муниципальных образований в качестве условий, вопреки волеизъявлению населения ограничивающих выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление". Разве указанные позиции не обязательны для законодателей, правоприменителей и самого Конституционного Суда?

Наконец, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - тот самый, который, по мнению Конституционного Суда, находится "в неразрывной нормативной связи" с оспариваемыми законами Кабардино-Балкарской Республики, но при этом не воспринят ими и не осуществлен на практике, - однозначно утверждает, что изменение границ муниципального образования (статья 12), а также преобразование муниципальных образований (статья 13), включая и реформирование местного самоуправления в переходный период (статья 84), могут осуществляться только с учетом мнения населения, с его согласия, выраженного путем голосования или референдума.

Прекращение настоящего дела по искусственно сконструированным и произвольным основаниям выглядит особенно недопустимым на фоне длительной и крайне драматичной борьбы заявителей, представляющих интересы значительной части населения Кабардино-Балкарской Республики, за отстаивание своих конституционных прав на местное самоуправление.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ Б.С. ЭБЗЕЕВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ
КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОВ КАБАРДИНО-
БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ "ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ" И "О СТАТУСЕ И ГРАНИЦАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ"

Конституционный Суд Российской Федерации принял по данному делу Определение о прекращении производства, что само по себе не типично и обычно диктуется исключительными обстоятельствами. Не могу согласиться с таким решением, предопределяемым якобы тем, что проверка конституционности обжалуемых Законов Кабардино-Балкарской Республики предполагает оценку конституционности ряда положений Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в соответствии с которым эти Законы Кабардино-Балкарской Республики были приняты, а это будто бы невозможно по смыслу статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", ибо заявители конституционность указанного Федерального закона не оспаривали.

Меня при этом в равной мере беспокоят как содержание решения, так и способ, каковым Конституционный Суд Российской Федерации пришел к таким выводам. В связи с этим считаю своим долгом воспользоваться предусмотренным частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" правом на особое мнение и привлечь внимание к следующим обстоятельствам.

1. У Конституционного Суда Российской Федерации, принявшего в пленарном заседании дело к рассмотрению 27 декабря 2005 года, не было сомнений ни в подведомственности ему данного дела, ни в допустимости жалоб граждан-заявителей, поскольку оспариваемыми ими Законами

Кабардино-Балкарской Республики действительно, и при этом весьма существенно, затронуты их права, находящиеся под защитой Конституции Российской Федерации. Оснований для таких сомнений, как следует из контекста Определения от 17 июля 2006 года, не дало и публичное рассмотрение дела, состоявшееся 15 июня с.г.

2. В данном Определении не изложены доказательства в пользу того, что оспариваемые законы Кабардино-Балкарской Республики были приняты во исполнение выраженной в Федеральном законе от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" воли федерального законодателя (а именно этот тезис положен в основу решения Конституционного Суда Российской Федерации), за исключением требующей обоснования истинности ссылки на преамбулу Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", и не исследованы доказательства того, что в действительности оспариваемые заявителями законоположения не детерминированы названным Федеральным законом.

Между тем такая связь не очевидна и нуждается в специальном обосновании и убедительных доказательствах.

3. Даже в случае, если подобную детерминацию признать существующей, это само по себе не может служить аргументом в пользу принятия решения о прекращении производства по делу, ибо Конституционный Суд Российской Федерации не должен безосновательно отказываться от собственной прецедентной практики, требующей выявления системных связей различных правовых актов или их норм без специального на то обращения. Для такого отказа необходимы исключительные основания, которые в данном случае невозможно обнаружить. Конституционный Суд Российской Федерации мог на соответствующем этапе рассмотрения дела также воспользоваться возможностями, предоставляемыми статьей 67 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Главное, однако, в другом. Оспариваемые положения касаются конституционно-правового института, в связи с которым Конституционным Судом Российской Федерации уже выявлен по меньшей мере в двух постановлениях смысл конституционных норм, лежащих в основе как законодательства субъектов Российской Федерации, так и федерального регулирования. При этом сложившаяся практика конституционного судопроизводства обязывала при проверке конституционности оспариваемых норм Законов Кабардино-Балкарской Республики в их взаимосвязи с другими правовыми предписаниями, как того требует часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", исходить из ранее сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, которые имеют значение для разрешения дела.

Выработанные Конституционным Судом Российской Федерации правовые позиции сохраняют свою силу и в соответствии с принципом верховенства Конституции Российской Федерации означают, что субъект Российской Федерации не может изменять установленные Конституцией Российской Федерации приоритеты, включая организацию местного самоуправления и ее конституционные гарантии, ограничивать их действие или вводить процедуры и механизмы разрешения споров, ставящие под сомнение право населения муниципальных образований на осуществление местного самоуправления, а также способы и формы реализации данного права, как они установлены Конституцией Российской Федерации, а затем актуализированы федеральным законодателем.

4. При этом аксиомой конституционного судопроизводства является невозможность преодоления правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в равной мере обязательной как для законодателя субъекта Российской Федерации, так и для федерального законодателя, путем повторного принятия акта или норм, признанных не соответствующими Конституции Российской Федерации, что непосредственно вытекает из ее статьи 125 (часть 6). А это ставит под

сомнение обоснованность в данном деле справедливого в целом тезиса о том, что Конституционный Суд Российской Федерации не вправе выходить за пределы предмета, указанного в обращении, и нейтрализует тезис о необходимости соблюдения присущего конституционному судопроизводству принципа состязательности и равноправия сторон, как они определены в статье 125 (часть 3) Конституции Российской Федерации и статье 5 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

5. Не обладает доказательственной силой и утверждение, что Конституционный Суд Российской Федерации, решая исключительно вопросы права, воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств и не проверяет законность и обоснованность решений по конкретным делам, в которых были применены или подлежали применению оспариваемые законоположения. Нельзя не учитывать, что статья 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" содержит принципиальную оговорку: Конституционный Суд Российской Федерации действительно воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств, но только в тех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, на что многократно в своих решениях указывал Конституционный Суд Российской Федерации.

В связи с изложенным прекращением производства по данному делу состояние неопределенности относительно соблюдения законодателем Кабардино-Балкарской Республики установленного Конституцией Российской Федерации федерального стандарта прав человека и гражданина на участие в местном самоуправлении искусственно, без фактических и юридических к тому оснований, сохраняется. Этим одновременно "размываются" пределы дискреционной свободы законодателя субъекта Российской Федерации в его регулятивном вторжении в сферу прав и свобод человека и гражданина, недопустимом в силу статьи 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации, с одной стороны, и легитимируется

практика преодоления правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, являющихся, по существу, частью Конституции Российской Федерации и способом ее актуализации и развития, повторным решением федерального законодателя, - с другой. А этим, в свою очередь, подрываются рационализирующая роль самой Конституции Российской Федерации и основы ее стабильности.

Такая позиция особенно опасна тем, что вопросы об административно-территориальном устройстве и о статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике (и не только в ней) "отягощены" присутствием этно-территориальной составляющей, неизбежно проистекающей из самой природы Кабардино-Балкарской Республики как субъекта Российской Федерации, образованного двумя народами, и в силу этого требующей зачастую консенсуальных решений вопросов, затрагивающих их коренные интересы. В этом как раз и есть основа межэтнической солидарности, являющейся категорическим императивом межнациональных отношений как в Кабардино-Балкарской Республике, так и в Российской Федерации в целом.

МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Н.С. БОНДАРЯ ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОВ КАБАРДИНО- БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ "ОБ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ" И "О СТАТУСЕ И ГРАНИЦАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ"

Принятие Определения N 137-О о прекращении производства по данному делу явилось трудным решением. За него проголосовало большинство судей Конституционного Суда Российской Федерации (в их

числе и я), в позиции которых проявились не только принципиальное единство, но и различия в подходах и конституционной оценке отдельных аспектов проблемы. По итогам прекращения дела, скорее всего, ни заявители, ни сторона, принявшая и подписавшая оспариваемые законы, не считают себя выигравшей, впрочем, как и проигравшей, стороной. Думается, такое отношение сторон к судебному решению при определенных условиях может являться и позитивным показателем эффективности конституционного правосудия.

Вместе с тем данное Определение содержит ряд положений, требующих по крайней мере дополнительных пояснений, в том числе с точки зрения как теории и практики местного самоуправления, так и ранее сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций. Считаю необходимым изложить в соответствии с частью второй статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не совпадающее с общим мнением об основаниях прекращения дела и конституционно-правовой аргументации итоговых выводов, что может иметь значение - в этом вижу основной смысл своего мнения - при поиске перспектив разрешения вопросов, которые были поставлены заявителями перед Конституционным Судом Российской Федерации, но пока не получили разрешения.

1. Прекращая производство по делу, Конституционный Суд Российской Федерации указал, по существу, на два обстоятельства, препятствующие дальнейшему производству. Это, во-первых, невозможность оценить оспариваемые законы Кабардино-Балкарской Республики на соответствие Конституции Российской Федерации без проверки положений Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с последующими изменениями и дополнениями (далее - Федеральный закон о местном самоуправлении), с которыми оспариваемые Законы находятся в нормативном единстве; проверка же соответствующих норм Федерального закона о местном самоуправлении, как полагает Конституционный Суд Российской Федерации,

Федерации, привела бы к произвольному расширению им самим предмета обращений. Во-вторых, это необходимость исследования в рамках данного дела фактических обстоятельств, что не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (пункты 2.1 и 2.2 мотивировочной части Определения N 137-О).

Однако вытекающий из жалоб предмет дела не является однородным; он включает ряд относительно самостоятельных аспектов, что получило подтверждение в том числе в ходе публичного слушания. Это по крайней мере требовало уяснения, все ли вопросы, составляющие предмет обращений, в одинаковой мере подпадают под оба основания прекращения производства по делу. Ведь если первое основание не закрывает путь к конституционному правосудию (напротив, оно как бы дает ориентир заявителям, связанный с возможностью вновь обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с "расширенным" предметом запроса, включив в него и нормы Федерального закона о местном самоуправлении), то второе основание (неподведомственность запроса Конституционному Суду Российской Федерации) предполагает перевод дела в режим гражданского судопроизводства.

А это требует оценки того, где находится "развилка" между конституционным и общеюрисдикционным правосудием по этому делу. Какую часть пути при разрешении дела должно пройти конституционное правосудие (и можно ли считать началом этого пути решение Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 18 августа 2005 г. N 1-п-2005 по делу о проверке конституционности пункта "б" части третьей и части четвертой статьи 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в связи с обращением Совета местного самоуправления муниципального образования сельского поселения Эльбрус), а какая часть отводится судам общей юрисдикции?

Очевидно, что разрешение данной проблемы включает в себя анализ двух взаимосвязанных, но имеющих относительно самостоятельное значение

вопросов: во-первых, необходимо ли получение согласия населения (учет мнения населения) при упразднении муниципальных образований сельских поселений, включаемых во вновь создаваемый городской округ; во-вторых, какова правовая квалификация самих по себе фактов упразднения муниципальных образований Безенги, Белая Речка, Карасу, Хасанья, форм и способов возможного учета (или неучета) мнения населения при их включении в состав городского округа муниципального образования "город Нальчик"? Думается, в решении именно этих вопросов находится водораздел между конституционным и общеюрисдикционным правосудием: первый вопрос - о конституционности, второй - связан с выяснением фактических обстоятельств.

2. Полагаю, что конституционная по своей природе проблема необходимости учета мнения населения муниципального образования могла быть рассмотрена и разрешена по существу в рамках Определения N 137-О о прекращении производства по делу, в том числе с учетом системных взаимосвязей оспариваемых нормативных положений с нормами Конституции Кабардино-Балкарской Республики, Федерального закона о местном самоуправлении, а также путем толкования части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации в приложении к предмету обращения и установления адекватного действующему конституционно-правовому регулированию соотношения между понятиями "упразднение муниципальных образований", "преобразование муниципальных образований", "изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление".

Следует заметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в силу положений статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с ее статьями 46 (часть 1) и 72 (пункт "б" части 1), а также подпунктом "б" пункта 1 части первой статьи 3 и главы XII Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" располагает достаточно большой степенью самостоятельности при оценке на соответствие Конституции Российской

Федерации законов субъектов Российской Федерации, в том числе в тех случаях, когда соответствующие акты приняты в целях реализации норм федерального законодательства и находятся с ними в нормативной связи. Само по себе отсутствие в обращении заявителя, оспаривающего нормативные положения таких законодательных актов субъектов Российской Федерации, указания на необходимость проверки на конституционность корреспондирующих им норм федерального законодательства не является препятствием для конституционно-правовой оценки обжалуемых норм региональных законов. Конституционный Суд Российской Федерации, будучи не вправе произвольно сужать или расширять предмет рассмотрения, обязан - при отсутствии к тому иных препятствий - проверить на конституционность именно обжалуемые законоположения с учетом объективно существующих системных связей между ними и иными, включая федеральные, нормативными правовыми актами, как того требует часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Соответствующая обязанность Конституционного Суда Российской Федерации связана, в частности, с тем обстоятельством, что Конституция Российской Федерации, на соответствие которой подлежат проверке оспариваемые в порядке конституционного судопроизводства нормативные положения, являясь актом прямого действия, проявляет свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих ее законов в определенной системе правового регулирования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. N 13-П).

Следовательно, осуществляя проверку законов субъектов Российской Федерации, принятых в целях реализации норм федерального законодательства, Конституционный Суд Российской Федерации должен оценить, соответствуют ли принятые законодателем субъекта Российской Федерации решения проявляющимся в том числе через нормы федерального законодательства конституционным нормам. Иное, т.е. признание

недопустимости рассмотрения названных законов субъектов Российской Федерации на соответствие положениям Основного закона без проверки конституционности соответствующих норм федерального законодательства, означало бы, по существу, априорную констатацию того, что федеральный законодатель ненадлежащим образом раскрыл потенциал тех или иных конституционных норм и, стало быть, своего рода презумпцию неконституционности федерального законодательства.

В этой связи вряд ли можно признать обоснованным сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации в абзаце первом пункта 2.1 мотивировочной части Определения тезис, как обосновывающий препятствие для дальнейшего производства по делу, о том, что признание закона субъекта Российской Федерации противоречащим Конституции Российской Федерации непосредственно не влечет отмену федерального закона, в соответствии с которым он принят, однако порождает неопределенность в вопросе о конституционности самого федерального закона, разрешить который по собственной инициативе, без соответствующего обращения, Конституционный Суд Российской Федерации не вправе.

2.1. Проверка республиканских актов на соответствие Конституции Российской Федерации требовала, в частности, конституционно-правового истолкования норм Федерального закона о местном самоуправлении, находящихся в нормативном единстве с оспариваемыми нормами законов Кабардино-Балкарской Республики.

Как следует из статей 1 (часть 1), 3 (часть 2), 12 и 16 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 32 (части 1 и 2) и 130, в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве в качестве одной из основ конституционного строя признается и гарантируется местное самоуправление, которое является необходимой формой осуществления власти народа и неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса личности. Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти - непосредственно и

через органы местного самоуправления - выступает население муниципального образования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. N 7-П).

При этом местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации). Следовательно, именно эти территории выступают пространственной сферой реализации права на осуществление местного самоуправления и одновременно - пространственным пределом осуществления муниципальной власти, имея в виду, что признание, гарантирование и осуществление местного самоуправления должно быть обеспечено на всей территории Российской Федерации. Именно поэтому Конституция Российской Федерации, допуская изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в частности в связи с реализацией Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации находящихся в их совместном ведении полномочий по установлению общих принципов организации местного самоуправления, включая установление общих принципов его территориальной организации, в качестве необходимого условия такого изменения требует учет мнения населения соответствующих территорий (статья 131, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, являясь важнейшей гарантией права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения, выступает универсальным требованием, непосредственно связывающим свободу усмотрения федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации при принятии ими нормативных решений, касающихся любого изменения территориальной организации местного самоуправления, связанного с сужением либо расширением пространственной сферы реализации права на осуществление местного

самоуправления. При этом во всяком случае любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П). В этом смысле названная конституционная гарантия является выражением нормативного содержания коллективного права на осуществление местного самоуправления, проявляя себя в качестве его неотъемлемого правомочия.

Истолковывая нормы Конституции Российской Федерации и федерального законодательства о гарантиях учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, Конституционный Суд Российской Федерации изложил правовую позицию, согласно которой формулировка статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации отличается от других, определяющих порядок самостоятельного решения населением вопросов местного значения, в том числе в части порядка учета мнения населения в тех или иных конституционно-правовых ситуациях (Постановление от 24 января 1997 г. N 1-П).

Конституционные гарантии учета мнения населения при изменении границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, получили свою конкретизацию в федеральном законодательстве.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2004 г. N 186-ФЗ) в качестве одной из основных целей нового правового регулирования называет установление "общих территориальных принципов организации местного самоуправления" (преамбула). С их изменением связывается сама суть нынешней реформы местного самоуправления. В рамках соответствующих подходов Федеральный закон о местном самоуправлении устанавливает принципы, согласно которым изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных

населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений; то же предусмотрено и применительно к преобразованию муниципальных образований путем, в частности, объединения двух и более поселений, не влекущему изменения границ иных муниципальных образований; изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа также осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения (часть 3 статьи 12, части 3 и 7 статьи 13, часть 3 статьи 24).

Таким образом, конституционное требование учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, означает, что, принимая решения, связанные с изменением пространственной сферы реализации права на осуществление местного самоуправления, органы государственной власти обязаны обеспечить населению соответствующих муниципальных образований, как территориальным объединениям граждан, коллективно реализующим на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, возможность непосредственно или через органы местного самоуправления сформулировать свою позицию в отношении предполагаемого территориального изменения, условий реализации своего права на осуществление местного самоуправления.

2.2. В настоящее время Федеральным законом о местном самоуправлении установлен переходный период до 1 января 2009 года (часть 1 статьи 83 в редакции от 12 октября 2005 года), а в главе 12 определены особенности осуществления местного самоуправления в этот период.

В соответствии с частью 3 его статьи 84 (в редакции от 28 декабря 2004 года) изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу главы 12 данного Федерального закона, в период со дня вступления ее в силу до 1 января 2006 года допускаются исключительно в порядке и по основаниям, установленным

статьями 84 и 85 данного Федерального закона; изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу главы 12 данного Федерального закона, производится с соблюдением требований соответственно его статей 12 и 13 (т.е. с учетом мнения населения данных населенных пунктов, выраженного в установленной форме).

Вместе с тем 28 декабря 2004 года в Федеральный закон от 6 октября 2003 года, а именно в часть 3 статьи 84, было внесено дополнение, которое предусматривает, что в случае наличия в составе территории (в границах) муниципального образования (за исключением района) города и других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, не позднее 1 марта 2005 года законом субъекта Российской Федерации принимается решение:

об упразднении указанных муниципальных образований (за исключением города) и соответствующих органов местного самоуправления не позднее 1 января 2006 года, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты;

об исключении территорий населенных пунктов, находящихся за пределами городской черты, из состава территории указанного муниципального образования;

об упразднении внутригородских муниципальных образований.

При этом названные законоположения непосредственно не связывают принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации решения об упразднении муниципальных образований и соответствующих органов местного самоуправления, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты, с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований.

Вместе с тем само по себе отсутствие в переходных положениях специального указания на необходимость учета мнения населения муниципального образования, находящегося в пределах городской черты, при решении вопроса о его упразднении не означает установление

федеральным законодателем особого порядка решения вопроса об изменении территориальной организации местного самоуправления в части наделения городских населенных пунктов, в границах которых располагаются муниципальные образования, статусом городского округа, исключаящего при этом учет мнения населения соответствующих муниципальных образований.

Содержащиеся в абзаце пятом части 3 статьи 84 Федерального закона о местном самоуправлении положения не могут рассматриваться вне связи с конституционными принципами и нормами и конкретизирующими их общими основными положениями самого по себе названного Федерального закона, устанавливающими правовые условия и стандарты признания, соблюдения и защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации.

Устанавливая правовое регулирование перехода к новой системе территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации, федеральный законодатель, реализуя положения статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации, должен исходить из общего принципа недопустимости изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, - независимо от форм такого изменения - без учета мнения населения, выраженного в установленной форме (часть 3 статьи 83, абзац первый части 3 статьи 84 Федерального закона о местном самоуправлении). Следовательно, в отсутствие какого-либо специального нормативного регулирования, а также исходя из презумпции конституционности действий федерального законодателя, положения абзаца пятого части 3 статьи 84 Федерального закона о местном самоуправлении в части, касающейся решения вопроса об упразднении находящихся в пределах городской черты муниципальных образований, как непосредственно затрагивающего пространственные пределы реализации права на осуществление местного самоуправления, не могут рассматриваться как не предполагающие учет мнения населения.

Одновременно при установлении уполномоченными органами, разрешающими вопрос о наделении муниципального образования статусом городского округа, факта вхождения в состав территории данного муниципального образования других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, но находящихся за пределами городской черты, соответствующие муниципальные образования - как это прямо предусмотрено абзацем пятым части 3 статьи 84 Федерального закона о местном самоуправлении - подлежат исключению из состава территории муниципального образования, статус которого изменяется. Поскольку же в данном случае не происходит изменения пространственной сферы реализации права на осуществление местного самоуправления как в отношении жителей муниципального образования, которое наделяется статусом городского округа, так и в отношении жителей входящих в состав его территории самостоятельных муниципальных образований, учет мнения населения указанных муниципальных образований при решении этого вопроса не требуется.

Исходя из выявленного конституционно-правового смысла положений Федерального закона о местном самоуправлении, включая положения абзаца пятого части 3 его статьи 84, следует оценивать и оспариваемые нормы законов Кабардино-Балкарии. Принимая соответствующие законы, республиканский законодатель действовал на основании и во исполнение положений Федерального закона о местном самоуправлении в целях приведения территориальной организации местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике в соответствие с установленными им новыми принципами территориальной основы местного самоуправления в Российской Федерации (преамбула Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике"). Исходя из этого и имея в виду, что оспариваемые законодательные акты приняты по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), они - при

отсутствии норм, расходящихся с нормами федеральных законов, - не могут в силу статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации истолковываться таким образом, который порождает бы несоответствие между ними и федеральным законодательством.

При этом не исключается право федерального законодателя предусмотреть другие формы разрешения вопроса, связанного с наделением муниципального образования, в составе которого находятся иные муниципальные образования, статусом городского округа, например признать возможным их существование в пределах городской черты в качестве самостоятельных муниципальных образований.

3. Что же касается самой по себе необходимости и правомерности упразднения конкретных муниципальных образований Безенги, Белая Речка, Карасу, Хасанья при их включении в состав городского округа муниципального образования "город Нальчик", то этот вопрос не может быть разрешен в порядке конституционного судопроизводства и подлежит рассмотрению в судах общей юрисдикции как предполагающий исследование целого комплекса фактических обстоятельств, проверка и установление которых Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственны.

Во-первых, как предусмотрено статьей 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, местное самоуправление осуществляется в Российской Федерации с учетом исторических и иных (например, национальных, этнических и т.д.) местных традиций. Это касается в том числе территориальной организации. Следовательно, установление - в рамках предусмотренных действующим федеральным законодательством общих принципов организации местного самоуправления - организационно-правовой формы осуществления местного самоуправления на конкретной территории (в частности, сохранение сельских поселений в качестве самостоятельных муниципальных образований, их упразднение при наличии к тому оснований и в надлежащей процедуре с одновременным включением в состав городского округа и т.д.) с необходимостью предполагает оценку

исторически сложившихся подходов к территориальной самоорганизации населения и учет объективных закономерностей развития самоуправленческих начал в данной местности. Из этого должен был исходить и законодатель Кабардино-Балкарской Республики, решая вопрос об упразднении муниципальных образований - сел Безенги, Белая Речка, Карасу и Хасанья. Однако Конституционный Суд Российской Федерации, как орган конституционного правосудия, не вправе и не должен исследовать фактические обстоятельства, связанные, например, с местными традициями, значимыми для осуществления местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике, и, соответственно, выяснять, в какой мере они были учтены при принятии решений в отношении указанных сел.

Во-вторых, в рассматриваемом деле упразднение муниципальных образований - сел Безенги, Белая Речка, Карасу и Хасанья непосредственным образом связано с решением о наделении муниципального образования "город Нальчик" статусом городского округа в соответствующих границах. Это же решение не может быть произвольным, а, напротив, должно - как это следует из части 2 статьи 11 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - иметь объективные фактические предпосылки, выступающие одновременно и критерием обоснованности такого решения. Согласно названному законоположению наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных статьей 16 данного Федерального закона вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Очевидно, однако, что выяснение того, имеется ли у города Нальчика и упраздненных муниципальных образований необходимая общая инфраструктура, позволяющая эффективно решать вопросы местного

значения на соответствующих территориях, также выходит за рамки конституционного судебного процесса.

В-третьих, положения абзаца пятого части 3 статьи 84 Федерального закона о местном самоуправлении обязывают законодателя субъекта Российской Федерации упразднить лишь такие муниципальные образования, которые находятся в пределах городской черты поселения. В связи с этим оценка решения об упразднении конкретных муниципальных образований может быть дана только в связи с установлением факта их вхождения (или невхождения) в состав городского поселения как административно-территориальной единицы. Этот фактологический аспект проблемы важен еще и потому, что он требует исследования соотношения таких несовпадающих систем, как "административно-территориальное устройство" и "территориальная организация местного самоуправления" в Кабардино-Балкарской Республике. Между тем, как вытекает из материалов дела, включая итоги публичного заседания, сторонами высказывались различные точки зрения в отношении указанных и других конкретных обстоятельств. А это свидетельствует о наличии не только спора о праве (конституционном), но и спора о фактах, которые подлежат разрешению не Конституционным Судом Российской Федерации, а судом общей юрисдикции.

Фактические обстоятельства суды общей юрисдикции должны исследовать, руководствуясь положениями федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении в их конституционно-правовом смысле, который должен выявить Конституционный Суд Российской Федерации. В противном случае не исключено, что суды общей юрисдикции не смогут обеспечить эффективную защиту прав жителей упраздненных муниципальных образований, в частности в связи с необходимостью оценки не только фактических обстоятельств, но и конституционного института учета мнения населения по поводу изменения территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

4. Названные законы Кабардино-Балкарской Республики обжаловались заявителями не только по причине того, что они не предполагают учет

мнения населения при упразднении муниципальных образований - сел Безенги, Белая Речка, Карасу и Хасанья и включении их в состав городского округа "город Нальчик", но и по иному основанию, о котором упоминается в абзаце третьем пункта 1 мотивировочной части Определения N 137-О, а именно: жители селения Эльбрус просили проверить на соответствие Конституции Российской Федерации статью 6 Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", согласно которой вся территория Кабардино-Балкарской Республики разграничивается между административно-территориальными единицами; территорию района образуют находящиеся в его границах населенные пункты (за исключением городов республиканского значения) и межселенная территория. Они полагали, что, поскольку в силу положений пунктов 1 и 2 части 1 и части 3 статьи 11 Федерального закона о местном самоуправлении образование межселенных территорий допускается только на территориях с низкой плотностью населения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, а Кабардино-Балкарская Республика распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. N 707-р отнесена к субъектам Российской Федерации с высокой плотностью населения, выделение оспариваемым Законом Кабардино-Балкарской Республики межселенных территорий неправомерно, нарушает права муниципальных образований и вступает в противоречие с нормой статьи 9 Конституции Российской Федерации.

В этой связи остается неясным, означает ли принятое Конституционным Судом Российской Федерации решение, что и в этой части запрос прекращен по указанным выше основаниям прекращения дела. Соответственно, можно предположить, что и эти законоположения могут быть проверены на соответствие Конституции Российской Федерации при обжаловании их в единстве с нормами федерального законодательства.

По моему мнению, такая проверка - даже при соблюдении выявленных Конституционным Судом Российской Федерации критериев допустимости обращения - невозможна.

Конституция Российской Федерации, ее статья 131 (часть 1), называя территориальные формы осуществления местного самоуправления (городские поселения, сельские поселения, другие территории), не содержит исчерпывающего перечня критериев определения соответствующих территорий, непосредственно закрепляя в качестве таковых лишь населенность территории, на которой осуществляется местное самоуправление, и ее принадлежность к городской или сельской местности. Следовательно, федеральный законодатель вправе, осуществляя в пределах своих полномочий нормативное регулирование местного самоуправления и его территориальной основы, установить, с соблюдением конституционных принципов и норм и гарантируя осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, нормативное содержание понятий "поселение", "городское поселение", "сельское поселение", определить иные территории, на которых возможно осуществление местного самоуправления, и исходя из этого урегулировать вопрос об образовании межселенных территорий, не подпадающих под признаки территорий, в которых возможно осуществление местного самоуправления.

В действующем Федеральном законе о местном самоуправлении правовое регулирование образования межселенных территорий содержится в положениях его статей 1 (абзацы четвертый и восьмой части 1) и 11 (пункты 1 и 2 части 1 и часть 3), в соответствии с которыми межселенные территории, как располагающиеся вне границ поселений, могут выделяться на территориях с низкой плотностью населения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Названные положения федерального законодательства в силу статьи 4 (часть 2) и статьи 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также статьи 4 Федерального закона о местном самоуправлении обладают верховенством и имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. Между тем проверка соблюдения указанных норм федерального законодательства органами государственной власти и должностными лицами Кабардино-Балкарской Республики при принятии Закона Кабардино-

Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", на чем фактически настаивают заявители - жители села Эльбрус, предполагает оценку оспариваемых положений Закона Кабардино-Балкарской Республики на соответствие не Конституции Российской Федерации, а нормам федерального законодательства, что относится к ведению судов общей юрисдикции и в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации не входит.

Поэтому указанные положения Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, как ему неподведомственные.