

По ходатайствам граждан Бабаева Магомеда Белякаевича и Гуртуева Оюса Бертовича об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 года N 171-О-П

Определение · № 715-О-П · от 02.10.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по ходатайствам граждан Бабаева Магомеда Белякаевича и Гуртуева

Оюса Бертовича об официальном разъяснении Определения

Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007

года N 171-О-П

город Москва 2 октября 2007 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева,

М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина,

Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г.Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение ходатайств граждан М.Б.Бабаева и О.Б.Гуртуева,

у с т а н о в и л:

1. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 3 апреля 2007 года N 171-О-П по жалобе гражданина О.Б.Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" пришел к следующим выводам.

Часть 3 статьи 84 и часть 3 статьи 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - предполагают, что в случаях изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, и преобразования муниципальных образований требуется учет мнения населения соответствующих территорий, выраженного в установленной форме. Иное означало бы, что на предусмотренные в указанных статьях случаи не распространяется не только действие общего принципа, закрепленного в статьях 12 и 13 данного Федерального закона, но и действие универсального принципа, гарантированного статьей 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации и относящегося к самому существу местного самоуправления, что недопустимо. При этом учет мнения населения при реорганизации муниципальных образований может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме или посредством иных установленных форм волеизъявления граждан. Пункт 8 статьи 1, пункт 2 части 2 статьи 6 Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и приложения N 25, 26 и 29 к данному Закону, а также статья 1, пункт 2 статьи 14 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и приложение N 1 к данному Закону по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не могут рассматриваться как дающие основание изменять

границы территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, преобразовывать и упразднять муниципальные образования без учета мнения населения соответствующих территорий. Иное истолкование и применение указанных законоположений, в том числе судами, расходилось бы с их действительным смыслом и вело бы к нарушению гарантий местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, Европейской хартией местного самоуправления, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Конституцией Кабардино-Балкарской Республики. Конституционный Суд Российской Федерации отметил также, что в действующей системе правового регулирования Российской Федерации положения Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" не могут служить основанием для выделения межселенных территорий.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что разрешение вопроса о законности и обоснованности судебных и иных правоприменительных решений, связанных с упразднением ряда муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике, как и вопроса о том, были ли соблюдены при этом требования действующего законодательства, относится к компетенции судов общей юрисдикции; вместе с тем положения законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в любом случае не могут применяться, в том числе судами, в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в данном Определении; органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, равно как и других субъектов Российской Федерации, и муниципальные образования во всяком случае обязаны находить адекватные и легитимные решения исторически сложившихся, комплексных проблем территориальной организации местного самоуправления на основе гласного анализа положительных и отрицательных сторон возможных преобразований, используя в случае споров согласительные процедуры и руководствуясь конституционным императивом сохранения государственного единства и согласия.

2. Непосредственным поводом для обращения граждан М.Б.Бабаева и О.Б.Гуртуева в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайствами о разъяснении Определения от 3 апреля 2007 года N 171-О-П, которое было направлено им как заявителям, послужили следующие обстоятельства.

24 мая 2007 года в "Газете Юга" было опубликовано заявление представителя Президента Кабардино-Балкарской Республики в парламенте и судебных органах З.Каширокова, в котором указывалось, что Конституционный Суд Российской Федерации не признал законы Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а лишь подтвердил ранее выраженную им правовую позицию, в связи с чем данные республиканские законы сохраняют свою юридическую силу и продолжают действовать на всей территории Кабардино-Балкарской Республики.

Судья Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики Л.М.Бабугоева определением от 25 июня 2007 года отказала в принятии искового заявления Центрального совета общественного объединения "Совет старейшин балкарского народа КБР" в части, касающейся требования о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими положений законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", которые оспаривались в Конституционном Суде Российской Федерации. При этом она сослалась на то, что жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации была признана не подлежащей рассмотрению в заседании, поскольку для разрешения

поставленных в ней вопросов не требуется вынесение итогового решения в виде постановления, и что Определение Конституционного Суда Российской Федерации не содержит выводов о неконституционности положений указанных законов Кабардино-Балкарской Республики и в соответствии со статьей 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не порождает пересмотр вступившего в законную силу решения суда, которым проверена их законность.

В связи с этим в ходатайствах граждан М.Б.Бабаева и О.Б.Гуртуева ставится ряд вопросов, касающихся, главным образом, правовых последствий принятия Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 года N 171-О-П, а именно:

- 1) означают ли содержащиеся в Определении Конституционного Суда Российской Федерации выводы, что упразднение законами Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" муниципальных образований при наделении города Нальчик статусом городского округа без учета мнения населения противоречит Конституции Российской Федерации, ее статье 131 (часть 2);
- 2) означают ли выводы Конституционного Суда Российской Федерации, что восстанавливаются упраздненные названными законами Кабардино-Балкарской Республики и судебными решениями муниципальные образования, а их органы местного самоуправления возобновляют свою деятельность;
- 3) дезавуированы ли Определением Конституционного Суда Российской Федерации решения о выделении в Кабардино-Балкарской Республики межселенных территорий;
- 4) обязательно ли Определение Конституционного Суда Российской Федерации для органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики и являются ли содержащиеся в нем выводы основанием для пересмотра названных законов Кабардино-Балкарской Республики республиканским законодателем и для последующего проведения референдума о статусе упраздненных муниципальных образований;
- 5) являются ли эти выводы (конституционно-правовое истолкование смысла положений законов Кабардино-Балкарской Республики) "вновь открывшимися обстоятельствами" и тем самым - основанием для пересмотра судами Кабардино-Балкарской Республики ранее принятых решений по указанным вопросам?

3. По смыслу статьи 83 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации дает официальное разъяснение по вынесенному им решению, не подменяя само это решение и не выходя за рамки его содержания.

Между тем вопросы, поставленные заявителями, фактически связаны не с неопределенностью или неясностью правовых позиций, изложенных в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 года N 171-О-П, а с их пониманием и толкованием правоприменительными органами и судами, которые не находят оснований для пересмотра ранее вынесенных решений с учетом выявленного Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правового смысла положений законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике".

3.1. Согласно взаимосвязанным положениям статьи 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации, статьи 6, части третьей статьи 79 и части второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, и его решения обязательны на всей территории Российской Федерации для всех

представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти; в случае же признания закона не соответствующим Конституции Российской Федерации данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. К аналогичным юридическим последствиям приводит и решение, в котором Конституционный Суд Российской Федерации, не признавая оспариваемое нормативное положение противоречащим Конституции Российской Федерации, выявляет его конституционно-правовой смысл (определения от 6 февраля 2003 года N 34-О, от 5 февраля 2004 года N 78-О, от 27 мая 2004 года N 211-О и др.).

Таким образом, расхождение смысла нормативного положения, придаваемого ему сложившейся правоприменительной практикой, с его действительным - конституционно-правовым - смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, влечет пересмотр (изменение или отмену) основанного на нем решения суда (вступившего в законную силу и не исполненного или частично исполненного либо не вступившего в законную силу). При этом проверка законности и обоснованности вновь вынесенных судебных решений осуществляется вышестоящими судебными инстанциями.

3.2. В соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Это требование относится как к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации, так и к решениям, принимаемым в иной форме (заключение, определение).

Статья 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предусматривает, что решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

В Постановлении от 25 января 2001 года N 1-П по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 ГК Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации указал, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд, на основании статьи 120 Конституции Российской Федерации самостоятельно решая вопрос о том, подлежит ли та или иная норма применению в рассматриваемом им деле, уясняет смысл нормы, т. е. осуществляет ее казуальное толкование. Вместе с тем в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению норм. Как следует из части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конституционное истолкование нормативного акта или отдельного его положения, проверяемого посредством конституционного судопроизводства, относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, который, разрешая дело и устанавливая соответствие Конституции Российской Федерации оспариваемого акта, в том числе по содержанию норм, обеспечивает выявление конституционного смысла действующего права. В таком случае данное им истолкование, как это вытекает из части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" во взаимосвязи с его статьями 3, 6, 36, 79, 85, 86, 87, 96 и 100, является общеобязательным, в том числе для судов.

Поэтому правоприменительные решения, основанные на акте, который хотя и не признан в результате разрешения дела в конституционном судопроизводстве не соответствующим Конституции Российской Федерации, но которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал истолкование, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, также подлежат пересмотру в порядке, установленном законом. Иное означало бы, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд могут осуществлять истолкование акта, придавая ему иной

смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, и тем самым подменять Конституционный Суд Российской Федерации, чего они в силу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации делать не вправе.

Следовательно, реализуя свои полномочия, правоприменитель, включая суды общей юрисдикции, не может придавать положениям законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" значение, расходящееся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 3 апреля 2007 года N 171-О-П.

Неисполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации недопустимо и в данном случае означает неисполнение требований статей 6 и 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", что в силу статьи 81 названного Федерального конституционного закона влечет ответственность, установленную федеральным законом.

3.3. Таким образом, вынесенные в отношении граждан - жителей муниципальных образований Кабардино-Балкарской Республики судебные постановления, иные правоприменительные решения должны быть пересмотрены в установленном законом порядке на основе выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 3 апреля 2007 года N 171-О-П правовой позиции как вновь открывшегося обстоятельства.

При этом муниципальные образования, упраздненные при наделении города Нальчик статусом городского округа без учета мнения населения, могут быть восстановлены в случае положительного решения, выраженного на местном референдуме или в иной форме в соответствии с законодательством Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики. Вопрос о восстановлении или избрании представительных органов муниципальных образований должен быть решен в зависимости от результатов осуществления процедуры учета мнения населения, осуществленной на основании закона.

4. Не требуют разъяснения Определения от 3 апреля 2007 года N 171-О-П и другие вопросы, поставленные в ходатайстве граждан М.Б.Бабаева и О.Б.Гуртуева, поскольку ответы на них содержатся в самом Определении.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что пункт 8 статьи 1, пункт 2 части 2 статьи 6 Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и приложения N 25, 26 и 29 к данному Закону, а также статья 1, пункт 2 статьи 14 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и приложение N 1 к данному Закону по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не могут рассматриваться как дающие основание изменять границы территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, преобразовывать и упразднять муниципальные образования без учета мнения населения соответствующих территорий, выраженного в установленной форме.

Разрешение вопроса о законности и обоснованности правоприменительных, в том числе судебных, решений, связанных с упразднением муниципальных образований - сел Адиях, Белая Речка, Кенже и Хасанья, относится к компетенции судов общей юрисдикции. Вместе с тем положения законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в любом случае не могут применяться, в том числе судами, в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении.

В действующей системе правового регулирования Российской Федерации положения Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" не могут служить основанием для выделения межселенных территорий.

Гарантируя право населения на осуществление местного самоуправления, органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики обязаны учитывать вытекающие из Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" требования о разграничении всей территории Кабардино-Балкарской Республики между поселениями с учетом отнесения к территориям поселений исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования, исторических форм отгонного животноводства.

5. Таким образом, вопросы, поставленные перед Конституционным Судом Российской Федерации гражданами М.Б.Бабаевым и О.Б.Гуртуевым, не требуют дополнительного разъяснения Определения от 3 апреля 2007 года N 171-О-П. При этом конституционно-правовой смысл положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", выявленный в данном Определении на основе правовых позиций, ранее выраженных в сохраняющих свою силу решениях Конституционного Суда Российской Федерации, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 79 и статьей 83 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать ходатайства граждан Бабаева Магомеда Белякаевича и Гуртуева Оюса Бертовича не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленных заявителями вопросов официальное разъяснение Определения от 3 апреля 2007 года N 171-О-П не требуется.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным ходатайствам окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель В.Д.Зорькин

Конституционного Суда

Российской Федерации

Судья-секретарь Ю.М.Данилов

Конституционного Суда

Российской Федерации

N 715-О-П