

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"

Определение · № 171-О-П · от 03.04.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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"

город Москва 3 апреля 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, Л.О.Красавчиковой, А.Л.Кононова, 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 жалоб граждан О.Б.Гуртуева, М.Б.Бабаева и других,

у с т а н о в и л:

1. Гражданин О.Б.Гуртуев, а также гражданин М.Б.Бабаев и другие граждане - жители сел Безенги, Белая Речка, Верхняя Жемтала, Каменка, Нижний Чегем, Хасанья и Яникой 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 ряд положений законов Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике".
В жалобах утверждается, что эти положения, а именно 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, статья 1 и 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, не связывают предусмотренное ими изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, а также преобразование и упразднение муниципальных образований и упразднение их представительных органов с необходимостью получения согласия населения этих

муниципальных образований, чем нарушается право граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления.

Кроме того, заявители считают, что, поскольку Кабардино-Балкарская Республика относится к субъектам Российской Федерации с высокой плотностью населения, выделение в ней межселенных территорий (т. е. территорий, находящихся вне границ поселений) неправомерно; включение же сельских населенных пунктов в состав городского округа ведет к потере их населением статуса сельских жителей и, соответственно, - к потере ряда льгот, лишению пастбищных и сенокосных угодий, рекреационных земель, возможности заниматься традиционным промыслом - животноводством, а также к нарушению права муниципальной собственности.

Как следует из представленных материалов, заявление главы администрации села Хасанья о признании указанных законоположений не соответствующих федеральному законодательству и недействующими со дня принятия решением Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики от 25 мая 2005 года оставлено без удовлетворения. В связи с этим перед Конституционным Судом Российской Федерации ставится и вопрос о проверке конституционности положений части 3 статьи 84 и части 3 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2004 года N 186-ФЗ), касающихся порядка изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, и преобразования муниципальных образований. В жалобах утверждается, что эти положения названного Федерального закона, на основании и во исполнение которых изданы законы Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", также не предусматривают необходимость согласия населения при установлении и изменении границ, при преобразовании и упразднении муниципальных образований, а потому нарушают установленные Конституцией Российской Федерации гарантии самостоятельности местного самоуправления.

2. Конституционность законов Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" оспаривается заявителями также по порядку их опубликования.

В соответствии со статьей 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. По смыслу данной статьи, тиражи официальных изданий, в которых публикуются нормативные правовые акты, и их распространение должны обеспечивать реальную возможность ознакомления с такими актами, не создавая неоправданных усилий по их поиску.

Из представленных материалов следует, что решением Нальчикского городского суда от 23 августа 2005 года был удовлетворен иск гражданина О.Б.Гуртуева к федеральному государственному унитарному предприятию "Почта России" о защите прав потребителя, касающийся доставки газеты "Кабардино-Балкарская правда" с текстом законов Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики". Однако производство по делу о признании этих актов не вступившими в законную силу определением Нальчикского городского суда от 19 июля 2005 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики, было прекращено с указанием на то, что порядок их опубликования не был нарушен, поскольку спецвыпуск газеты направлялся во все органы государственной власти и местного самоуправления районов, городов и сельских поселений Республики, городские и сельские библиотеки, часть тиража передана для

свободной продажи, для распространения информации был использован также Федеральный регистр нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики, являющийся сайтом Интернета.

Таким образом, утверждение заявителей о том, что законы Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" не были опубликованы в надлежащем порядке, судебными решениями не подтверждается, а следовательно, отсутствует неопределенность в вопросе о соответствии данных нормативных правовых актов статье 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в связи с чем жалобы в этой части не могут быть признаны допустимыми в силу Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, служит выражением власти народа, самостоятельно в пределах своих полномочий и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, оно осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (статья 3, части 2 и 3; статья 12; статья 130, часть 1; статья 131); право граждан на участие в местном самоуправлении путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления относится к основным правам и свободам, оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 2; статья 17, части 1 и 2; статья 32, часть 2; статья 130, часть 2); местное самоуправление гарантируется, кроме того, правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Согласно ратифицированной Российской Федерацией Европейской Хартии местного самоуправления, которая вступила в силу и, следовательно, является составной частью правовой системы Российской Федерации как акт более высокого уровня по отношению к внутреннему законодательству (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации), 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).

Исходя из приведенных положений Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях (постановления от 24 января 1997 года N 1-П, от 16 октября 1997 года N 14-П, от 3 ноября 1997 года N 15-П, от 30 ноября 2000 года N 15-П, определения от 13 июля 2000 года N 195-О, от 10 июля 2003 года N 289-О и др.) сформулировал следующие правовые позиции относительно территориальной основы местного самоуправления и конституционных гарантий его самостоятельности, в том числе при решении законодателем вопросов, касающихся изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в связи с преобразованием или упразднением муниципальных образований.

Определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится к ведению субъектов Российской Федерации и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта Российской Федерации; при этом территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением; определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения,

подлежащих передаче в ведение местного самоуправления.

Наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований - существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления. Такой порядок должен быть основан на нормах Конституции Российской Федерации, определяющих статус местного самоуправления и право граждан на осуществление местного самоуправления.

Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него.

Учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; 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; при решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка организации выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции Российской Федерации.

По смыслу статей 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2), 71 (пункт "в"), 72 (пункт "б" части 1), 130 и 131, на случай, когда законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований, федеральный законодатель вправе предусмотреть норму, в соответствии с которой определение территории местного самоуправления осуществлялось бы так, как это предписано в пункте 1 статьи 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", а именно в соответствии с существующим административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации. Тем самым обеспечивается реализация конституционных принципов и иных положений о местном самоуправлении, гарантируются конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых сформулированы приведенные правовые позиции, сохраняют свою силу и в соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" являются обязательными на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти и местного самоуправления.

4. Конкретизируя конституционные гарантии местного самоуправления и устанавливая общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе

территориальные, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает, что 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 (часть 3 статьи 12); преобразование муниципальных образований путем объединения двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан (часть 3 статьи 13); изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, мнение которого выявляется путем голосования (часть 7 статьи 13); в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (часть 3 статьи 24).

4.1. Главой 12 (статьи 83-86) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на переходный период, а именно с момента опубликования данного Федерального закона до момента вступления в силу в полном объеме с 1 января 2006 года, закреплены особенности применения ряда его статей, в частности относящихся к изменению границ и преобразованию муниципальных образований. Так, согласно абзацу первому части 3 статьи 83 положения статей 11-16, 34-37 и 50 вступают в силу со дня официального опубликования данного Федерального закона и до 1 января 2006 года применяются исключительно к правоотношениям, возникающим в силу требований статей 84 и 85.

В соответствии с абзацем первым части 3 статьи 84 изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу главы 12, в период со дня вступления данной главы в силу до 1 января 2006 года допускаются исключительно в порядке и по основаниям, установленным статьями 84 и 85, и производятся с соблюдением требований соответственно статей 12 и 13, т. е., следовательно, при наличии согласия населения соответствующих муниципальных образований.

Положения пункта 1 части 1 и части 3 статьи 85 устанавливают различного рода обеспечительные меры по реализации положений части 3 статьи 84, относящихся к установлению и изменению границ муниципальных образований в порядке статей 83 и 84, и как таковые - поскольку они находятся в системной связи с указанными положениями статей 83 и 84 - не могут рассматриваться как не предполагающие учет мнения населения при изменении границ и преобразовании муниципальных образований.

4.2. Согласно абзацам пятому - восьмому части 3 статьи 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 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; внутригородские муниципальные образования упраздняются с 1 января 2006 года.

Следовательно, 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 подлежат исключению из состава территории муниципального образования, статус которого изменяется.

Приведенными положениями части 3 статьи 84 непосредственно не предусматривается необходимость учета мнения населения соответствующих муниципальных образований при принятии 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. Однако эти положения - по их смыслу во взаимосвязи со статьями 12 и 13, абзацем первым части 3 статьи 83 и абзацем первым части 3 статьи 84 - также предполагают, что изменение границ территорий и преобразование муниципальных образований осуществляется в общем порядке, предусмотренном статьями 12 и 13, т. е. с учетом мнения населения соответствующих территорий.

4.3. Таким образом, 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.

5. Согласно Закону Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" район как административно-территориальная единица объединяет в своих границах сельские и городские населенные пункты, кроме городов республиканского значения, а также межселенные территории (пункт 8 статьи 1); соответственно, территорию района образуют находящиеся в его границах населенные пункты (за исключением городов республиканского значения) и межселенные территории (пункт 2 части 2 статьи 6); образование, преобразование (в форме выделения, разделения, объединения и присоединения) и упразднение населенных пунктов (городские населенные пункты - города и поселки; сельские населенные пункты - поселки, села, станицы, хутора) осуществляются путем внесения изменений или дополнений в данный Закон (статья 7). Как следует из приложений N 25, 26 и 29 к данному Закону (описание границ города Нальчика, схема его административно-территориальных границ, реестр административно-территориальных единиц и входящих в них населенных пунктов), села Адиух, Белая Речка, Кенже и Хасанья входят в город Нальчик - город республиканского значения. Статьей 1 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" предписано наделить муниципальное образование город Нальчик статусом городского округа и установить его границы согласно приложению N 1 (описание границ городского округа - город Нальчик), из которого следует, что в территорию муниципального образования город Нальчик включаются территории муниципальных образований - сел Адиух, Белая Речка, Кенже и Хасанья. Пунктом 2 статьи 14 данного Закона предусмотрено упразднить муниципальные образования - села Адиух, Белая Речка, Кенже и Хасанья и их органы местного самоуправления по истечении трех месяцев со дня вступления данного Закона в силу.

Приведенными положениями законов Кабардино-Балкарской Республики непосредственно не предписывается необходимость учета мнения населения при преобразовании (в том числе объединении) и упразднении муниципальных образований и при изменении границ территорий, в

которых осуществляется местное самоуправление. Вместе с тем эти положения не могут истолковываться и применяться в отрыве от других положений данных законов, с которыми они находятся в нормативном единстве.

5.1. Как следует из Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", территориальная организация населенных пунктов, из которых непосредственно состоит Кабардино-Балкарская Республика, устанавливается в соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской Республики в целях эффективного управления с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры (пункт 1 статьи 1); установление и изменение административно-территориального устройства Кабардино-Балкарской Республики осуществляется в том числе на принципах обязательного учета интересов населения соответствующей территории, учета сложившихся производственных, экономических, социальных связей, инфраструктуры, исторических и культурных традиций, уровня интеграции территории Кабардино-Балкарской Республики, соответствия исторически сложившейся в ней системе расселения, обеспечения населению здоровой и безопасной среды обитания, учета природно-географических условий, обеспечения эффективной управляемости ее территории (статья 3).

В соответствии со статьей 2 того же Закона правовую основу административно-территориального устройства Кабардино-Балкарской Республики, в том числе территориального устройства населенных пунктов, составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Градостроительный кодекс Российской Федерации, Конституция Кабардино-Балкарской Республики, данный Закон Кабардино-Балкарской Республики, иные законы Кабардино-Балкарской Республики, регулирующие вопросы ее административно-территориального устройства.

Закон Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", согласно его преамбуле, принят в целях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Конституция Кабардино-Балкарской Республики (статья 129, часть 2), воспроизводя положение статьи 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации, предписывает, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующей территории.

5.2. Таким образом, регулирование законами Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" вопросов установления и изменения территориального устройства в Кабардино-Балкарской Республике, в том числе изменения территориальных границ муниципальных образований, осуществляется прежде всего на основе соответствующих положений Конституции Российской Федерации и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также Конституции Кабардино-Балкарской Республики, т. е. на основе принципа верховенства Конституции Российской Федерации в правовой системе Российской Федерации и принципа иерархической соподчиненности нормативных правовых актов (статья 4, часть 2; статья 15, части 1, 2 и 4; статья 76 Конституции Российской Федерации).

По смыслу указанных конституционных положений во взаимосвязи со статьями 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а также ее статьями 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2), 71 (пункт "в"), 72 (пункт "б" части 1), 130 и 131 и основанных на них правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, на случай, когда в изданном на основании и в порядке реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" законе субъекта Российской Федерации какой-либо

универсальный принцип местного самоуправления не указан, предполагается, что такой закон субъекта Российской Федерации должен действовать точно так же, как если бы этот принцип содержался непосредственно в самом законе.

Следовательно, отсутствие в законах Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" прямого указания на необходимость соблюдения такого закрепленного в Конституции Российской Федерации и содержащегося также в Европейской Хартии местного самоуправления, Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Конституции Кабардино-Балкарской Республики принципа местного самоуправления, как учет мнения населения при изменении границ территорий муниципальных образований, не может истолковываться как его отрицание названными законами Кабардино-Балкарской Республики. Данный принцип в силу приведенных положений Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 18 Конституции Российской Федерации присущ самим законам Кабардино-Балкарской Республики и применительно к урегулированному ими кругу правоотношений действует непосредственно, определяет их смысл, содержание и применение, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием.

Исходя из этого 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.

5.3. Выявляя конституционно-правовой смысл 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 не предопределяет ни порядок разрешения конкретных споров о границах территорий муниципальных образований, ни правовые формы и средства выявления мнения населения, которые на основании федеральных законов устанавливаются законами субъекта Российской Федерации.

Разрешение вопроса о законности и обоснованности правоприменительных, в том числе судебных, решений, связанных с упразднением муниципальных образований - сел Адиух, Белая Речка, Кенже и Хасанья, как и вопроса о том, были ли соблюдены при этом требования действующего законодательства, требует исследования и оценки фактических обстоятельств и применения соответствующего федерального законодательства и законодательства Кабардино-Балкарской Республики, в том числе закрепляющего нормативные критерии установления и изменения территориального устройства муниципальных образований, и 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.

Реализуя конституционные положения о местном самоуправлении, 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.

6. Статьей 11 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривается, что территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями; территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий, указанных в пункте 3 части 1 данной статьи, в том числе территорий исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования, могут не включаться в состав территорий поселений (пункт 1 части 1); территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов (пункт 2 части 1). Из этого следует, что выделение межселенных территорий допускается только на территориях с низкой плотностью населения.

Исходя из установленных статьей 11 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" количественных критериев, на основе которых определяются территории с низкой плотностью населения и территории с высокой плотностью населения, и в целях реализации положений статьи 85 данного Федерального закона Правительством Российской Федерации издано распоряжение от 25 мая 2004 года N 707-р, которым утверждены соответствующие перечни субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах) и которым Кабардино-Балкарская Республика отнесена к субъектам Российской Федерации с высокой плотностью населения. В соответствии с конституционной иерархией нормативных актов в правовой системе Российской Федерации органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики при решении вопроса о межселенных территориях обязаны руководствоваться Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 года N 707-р, которое, как изданное на основании и во исполнение федерального закона, обязательно к исполнению в Российской Федерации (статья 115, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Это означает, что положения пункта 8 статьи 1 и пункта 2 части 2 статьи 6 Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", касающиеся межселенных территорий, могут быть реализованы лишь при наличии условий, отвечающих установленным Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" общим для всей Российской Федерации критериям определения территорий с низкой плотностью населения, на которых только и возможно выделение межселенных территорий, что, в свою очередь, потребует внесения соответствующих изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 года N 707-р, имеющее, по существу, не столько нормативно-устанавливающий, сколько исполнительно-распорядительный характер.

Таким образом, в действующей системе правового регулирования Российской Федерации указанные 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.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Положения части 3 статьи 84 и части 3 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2004 года N 186-ФЗ) и находящиеся с ними во взаимосвязи положения пункта 8 статьи 1, пункта 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 положения статьи 1, пункта 2 статьи 14 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и приложение N 1 к данному Закону в системе действующего правового регулирования предполагают, что при установлении и изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, при преобразовании и (или) упразднении муниципальных образований необходим учет мнения населения соответствующих муниципальных образований.
2. Положения Закона Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", согласно которым район как административно-территориальная единица объединяет в своих границах сельские и городские населенные пункты, кроме городов республиканского значения, а также межселенные территории (пункт 8 статьи 1), а территорию района образуют находящиеся в его границах населенные пункты (за исключением городов республиканского значения) и межселенные территории (пункт 2 части 2 статьи 6), в системе действующего правового регулирования не могут служить основанием для выделения межселенных территорий, поскольку отсутствуют условия, при наличии которых согласно установленным Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" критериям такие территории могут выделяться законом субъекта Российской Федерации.
3. Органы государственной власти 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.
4. 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 настоящем 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.
5. Признать жалобу гражданина О.Б.Гуртуева и коллективную жалобу гражданина М.Б.Бабаева и

других граждан не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленных заявителями вопросов не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным жалобам окончательно и обжалованию не подлежит.

7. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации", официальных изданиях органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 171-О-П