

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 17 июля 2006 г. N 137-О 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

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, 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, исключая 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.

КонсультантПлюс: примечание.

В тексте документа, видимо, допущена опечатка: имеются в виду абзацы 4 и 8 части 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ, а не статьи 1.

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.