



ПОСТАНОВЛЕНИЕ
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 N 13-РЗ "О СТАТУСЕ И ГРАНИЦАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ" В СВЯЗИ С ОБРАЩЕНИЕМ СОВЕТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ ЭЛЬБРУС

Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики в составе председателя А.С. Геляхова, судей Г.Н. Адамова, В.В. Бликановой, Б.Х. Кумыкова, З.Х. Мисрокова,

с участием представителей стороны, обратившейся в Конституционный суд Кабардино-Балкарской Республики, - председателя Совета местного самоуправления сельского поселения Эльбрус У.Д. Курданова и юриста Е.С. Самойленко,

постоянного представителя Парламента Кабардино-Балкарской Республики в судебных органах А.В. Хамукова, председателя Комитета по законодательству, законности и местному самоуправлению Парламента Кабардино-Балкарской Республики М.Р. Дышековой,

представителя Президента и Правительства Кабардино-Балкарской Республики в Парламенте Кабардино-Балкарской Республики и судебных органах З.К. Каширокова,

представителя Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики З.Б. Кодзокова,

представителя Арбитражного Суда Кабардино-Балкарской Республики А.Х. Бечелова,

представителя прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики А.М. Жеккеева,

министра юстиции Кабардино-Балкарской Республики Ю.Х. Залиханова, начальника отдела законодательства и федерального регистра в Кабардино-

Балкарской Республике Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Южному федеральному округу Р.С. Блиевой, руководствуясь пунктом "а" части второй статьи 122 Конституции Кабардино-Балкарской Республики и пунктом "а" части первой статьи 21, статьями 38, 68, 69, 70 и 71 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики",

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта "б" части третьей и части четвертой статьи 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года N 13-РЗ "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике".

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение Совета муниципального образования сельского поселения Эльбрус.

Обращение Совета местного самоуправления сельского поселения Эльбрус соответствует требованиям статьи 69 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" и является допустимым.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителем положения Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" части второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

Заслушав сообщение судей-докладчиков В.В. Бликановой и Г.Н. Адамова, объяснения представителей сторон, показания свидетелей, выступления и мнения других участников судебного заседания, исследовав представленные документы и иные материалы дела, Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики

установил:

1. 17 февраля 2005 года Парламент Кабардино-Балкарской Республики принял Закон Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", пунктом "б" части третьей статьи 13 которого объединенные территории населенных пунктов - село Эльбрус, село Терскол, село Байдаево, село Тегенекли, село Нейтрино наделены статусом сельского поселения с административным центром в селе Эльбрус. Частью четвертой этой же статьи установлены границы данного муниципального образования согласно приложению N 13 к указанному закону.

Совет муниципального образования поселения Эльбрус считает, что указанными нормами статьи 13 оспариваемого Закона изменена граница и уменьшена территория, на которой осуществлялось местное самоуправление, без согласия на то населения, проживающего на территории сельского

поселения Эльбрус, чем нарушены его права, предусмотренные частью второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

В судебном заседании обратившаяся сторона дополнила обращение просьбой признать неконституционными и не подлежащими применению:

- пункт "б" части третьей статьи 13 оспариваемого Закона, которым поселки Терскол, Байдаево, Тегенекли, Нейтрино названы селами, что автоматически изменило их статус;

- Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года N 13-РЗ "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года N 12-РЗ "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" в связи с нарушением порядка их опубликования, предусмотренного частью первой статьи 17 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

В подтверждение своей позиции о нарушении порядка опубликования республиканских законов "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" заявитель сослался на следующие доводы. Оспариваемые законы опубликованы только на русском языке в специальном выпуске газеты "Кабардино-Балкарская правда" от 1 марта 2005 года тиражом две тысячи экземпляров, распространены по списку, и в розничную продажу специальный выпуск не поступал. На кабардинском и балкарском языках в газетах "Адыгэ псалъэ" и "Заман" законы не опубликованы, в связи с чем нельзя считать, что они доведены до всеобщего сведения, как того требует часть первая статьи 17 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

В соответствии с частью второй статьи 57 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики выносит постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части закона, конституционность которой подвергается сомнению. При принятии решения Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики при осуществлении конституционного судопроизводства решает исключительно вопросы права, воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов (статья 3 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики").

В соответствии со статьей 32 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" рассмотрение каждого дела образует предмет особого (отдельного) заседания, и в одном производстве могут быть соединены лишь дела по обращениям, касающимся одного и того же предмета.

Законы Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" касаются разного предмета регулирования и в соответствии со статьей 32 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" их конституционность не может быть проверена в одном деле.

Не может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики в данном деле заявление обратившейся стороны о том, что изменен статус населенных пунктов Терскол, Байдаево, Тегенекли, Нейтрино путем переименования этих поселков в села, поскольку переименование указанных населенных пунктов произведено не Законом Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", а Законом Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", конституционность которого не проверяется по основаниям, изложенным выше. Эти доводы заявителя могут быть предметом отдельного судебного разбирательства при обращении в Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с Законом Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики".

Таким образом предметом рассмотрения по данному делу является проверка конституционности пункта "б" части третьей и части четвертой статьи 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", касающейся установления границ сельского поселения Эльбрус, а также проверка конституционности закона в целом по порядку его опубликования.

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в редакции от 30 декабря 2004 года) обязал органы государственной власти субъектов Российской Федерации в срок до 1 марта 2005 года установить границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа и муниципального района (часть первая статьи 85 закона).

В целях реализации этого Федерального закона Законом Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года N 13-РЗ "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" все муниципальные образования республики наделены соответствующим статусом, и установлены их границы путем картографического описания.

Пунктом "б" части третьей статьи 13 названного закона объединенные территории сел Эльбрус, Терскол, Байдаево, Тегенекли, Нейтрино наделены статусом сельского поселения с административным центром в селе Эльбрус, а частью четвертой этой статьи установлены границы земель данного поселения.

Совет местного самоуправления сельского поселения Эльбрус, оспаривая конституционность этих положений закона, утверждает, что наделение объединенной территории сел Эльбрус, Терскол, Байдаево, Тегенекли, Нейтрино статусом сельского поселения противоречит части второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

Кроме того, по мнению заявителя, при установлении границы поселения:

- юридически не закреплены за сельским поселением Эльбрус фактически находящиеся в его ведении земельные участки в урочищах Адыл-Су, Шхельда, Юсеньги, Донгуз-Орун, Ирик-Чат, Губасанты, Кызген, Терскол, Иткол, Байдаевка и Стынбаши общей площадью 6616 га;

- в селе Тегенекли в результате изменения границ часть населенного пункта осталась вне границ сельского поселения Эльбрус.

Заявитель полагает, что такое установление границ является изменением границ сельского поселения Эльбрус, произведенным без согласия населения данного муниципального образования, что также противоречит части второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

3. Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики считает несостоятельными доводы обратившейся стороны о том, что наделение объединенных территорий сел Эльбрус, Терскол, Байдаево, Тегенекли, Нейтрино статусом сельского поселения нарушило права на местное самоуправление граждан, проживающих на территории данного муниципального образования, и противоречит части второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, так как данная норма Конституции Кабардино-Балкарской Республики не регулирует вопросы наделения муниципального образования статусом сельского поселения.

В соответствии со статьей 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" субъекты Российской Федерации наделяют муниципальные образования соответствующим статусом: сельского поселения, городского поселения, муниципального района, городского округа. Парламент Кабардино-Балкарской Республики Законом Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" наделил муниципальное образование Эльбрус статусом сельского поселения. Это наделение не нарушило права населения муниципального образования Эльбрус на местное самоуправление.

Таким образом пункт "б" части третьей статьи 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года N 13-РЗ "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" не противоречит части второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

4. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" обязал субъекты Российской Федерации установить своими законами границы территорий муниципальных образований. В соответствии с этим предписанием Парламент Кабардино-Балкарской Республики Законом Кабардино-

Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" установил границы муниципальных образований в республике.

Утверждение заявителя о том, что оспариваемым законом без согласия населения поселения Эльбрус изменена граница сельского поселения Эльбрус, несостоятельно.

Закон Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" - первый нормативный правовой акт, установивший границы муниципальных образований в республике. Поскольку до принятия упомянутого закона не было юридически установленных границ поселений, то этим законом не могли быть изменены несуществовавшие границы. Что касается согласия населения, то в соответствии со статьей 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" при установлении границ сельских и других поселений впервые (как это сделано в Законе Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике"), такого согласия не требуется.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (часть третья статьи 85) допускает установление границ муниципальных образований в виде картографического описания с последующим их утверждением в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не позднее 1 января 2007 года. Тем самым федеральный законодатель предусматривает возможность разрешения спорных вопросов, возникающих при картографическом описании границ.

Следовательно, ситуация с селом Тегенекли, где, по мнению заявителя, часть населенного пункта осталась вне границ муниципального образования сельского поселения Эльбрус, должна быть урегулирована в соответствии с этими положениями.

5. Решением Тырныаузского горисполкома от 19 ноября 1992 года в ведение Эльбрусскому сельскому совету выделены земельные участки площадью 6616 гектаров в урочищах Адыл-Су, Шхельда, Юсеньги, Донгуз-Орун, Ирик-Чат, Губасанты, Кызген, Терскол, Иткол, Байдаевка и Стынбаши.

В соответствии с частью третьей статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации (от 25 октября 2001 года N 136-ФЗ в редакции от 7 марта 2005 года) за органами местного самоуправления сохраняется право постоянного бессрочного пользования земельными участками, возникшее у них до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации. На сегодняшний день правовой режим этих земель не изменился.

Указанные земли могут быть изъяты только в судебном порядке и на основании федерального закона. Это вытекает из пункта два статьи 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (Определение от 25 декабря 2003 года N 512-О по

делу "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного собрания Нижегородской области "О проверке конституционности положения абзаца первого пункта 2 статьи 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"). Аналогично этот вопрос регулируется статьей 16 Земельного кодекса Кабардино-Балкарской Республики, в соответствии с которой изъятие земельных участков осуществляется исключительно в случаях, предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации и федеральными законами.

Таким образом часть четвертая статьи 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", касающаяся установления границ земель муниципального образования сельского поселения Эльбрус, не противоречит части второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

6. Свобода информации - основной принцип информационных отношений в современном обществе, провозглашенный Всеобщей Декларацией прав человека от 10 декабря 1948 г. (статья 19), Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (статья 10), Международным пактом о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (статья 19), Конституцией Российской Федерации (часть четвертая статьи 29), Конституцией Кабардино-Балкарской Республики (часть четвертая статьи 33).

Законы Кабардино-Балкарской Республики подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения (часть первая статьи 17 Конституции Кабардино-Балкарской Республики).

Заявитель оспаривает конституционность Закона Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике", мотивируя свои доводы тем, что закон опубликован только на русском языке в специальном выпуске газеты "Кабардино-Балкарская правда" тиражом 2000 экземпляров, в розничной сети специальный выпуск не реализовывался, подписчики указанный выпуск не получали, в связи с чем закон не был доведен до всеобщего сведения.

В соответствии со статьей 76 Конституции Кабардино-Балкарской Республики государственными языками на всей ее территории являются кабардинский, балкарский и русский, и государство обеспечивает их равное использование.

Положения части первой статьи 17 и статьи 76 Конституции Кабардино-Балкарской Республики конкретизируются в действующем законодательстве.

В соответствии со статьей 61 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 года N 52-РЗ "О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике" с последующими изменениями и дополнениями все

нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию для всеобщего сведения. Официальным опубликованием нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики является публикация их полного текста в официальных республиканских печатных органах - газетах "Кабардино-Балкарская правда", "Адыгэ псалъэ", "Заман" и Собрании законодательства Кабардино-Балкарской Республики, а также в Федеральном регистре нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики.

Статья 10 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 16 января 1995 года N 1-РЗ "О языках народов Кабардино-Балкарской Республики" устанавливает, что нормативные правовые акты республики публикуются на государственных языках Кабардино-Балкарской Республики и независимо от того, на каком государственном языке - кабардинском, балкарском или русском они опубликованы, имеют одинаковую юридическую силу.

Таким образом, законодатель установил, что все пять источников официального опубликования нормативно-правовых актов, указанные в Законе Кабардино-Балкарской Республики "О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике", равнозначны. Следовательно, публикация в любом из них полного текста нормативного правового акта на любом из установленных в Кабардино-Балкарской Республике государственных языках является официальным опубликованием.

Конституционное требование официального опубликования для всеобщего сведения включает два обязательных момента:

- во-первых, непосредственное опубликование акта как помещение его полного текста в официальное издание;
- во-вторых, обнародование акта как реальное доведение его до всеобщего сведения.

Полный текст Закона Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года N 13-РЗ "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" опубликован в официальном печатном органе - газете "Кабардино-Балкарская правда" 1 марта 2005 года на русском языке. Тираж спецвыпуска газеты был направлен во все органы государственной власти и местного самоуправления районов, городов и сельских поселений республики, городские и сельские библиотеки, часть выпуска передана для свободной продажи в "Роспечать" (Приказ министра печати и информации Кабардино-Балкарской Республики от 28 февраля 2005 года N 15/07-05, приложение).

Кроме того, полный текст вышеуказанного Закона 11 марта 2005 года включен в Федеральный регистр нормативных правовых актов Кабардино-Балкарской Республики, являющийся информационным сайтом интернета, где его полный текст доступен для ознакомления без какого-либо ограничения.

Таким образом, Закон Кабардино-Балкарской Республики "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" опубликован для всеобщего сведения, как того требует часть 1 статьи 17 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

На основании изложенного, руководствуясь частью четвертой статьи 122 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, пунктом третьим части первой статьи 3, статьями 6, 56, 62, 83 и 84 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики", Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики

постановил:

1. Признать пункт "б" части 3 статьи 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. N 13-РЗ "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" о наделении муниципального образования Эльбрус статусом сельского поселения не противоречащим части второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

2. Признать часть 4 статьи 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. N 13-РЗ "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в части установления границ земель муниципального образования сельского поселения Эльбрус в виде картографического описания не противоречащей части второй статьи 129 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

3. Признать Закон Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 года N 13-РЗ "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" по порядку опубликования не противоречащим части первой статьи 17 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 61 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" настоящее Постановление не позднее чем в семидневный срок подлежит опубликованию в газетах "Кабардино-Балкарская правда", "Адыгэ псалъэ", "Заман".

Конституционный Суд
Кабардино-Балкарской Республики