



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № _____ 93-Г02- 8

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Кнышева В. П.,

судей Горохова Б. А., Василевской В.П.

рассмотрела в судебном заседании 17 мая 2002 г. по кассационной жалобе Карапетяна В.М. на решение Магаданского областного суда от 1 марта 2002 г. дело по заявлению Карапетяна Валентина Михайловича о признании противоречащим федеральному законодательству закона Магаданской области от 26 декабря 2001 г. № 215-ОЗ «Об упразднении поселковых, сельских муниципальных образований, расположенных в границах муниципального образования Ягоднинский район Магаданской области» в части упразднения муниципального образования Оротуканский поссовет.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., объяснения представителя заявителя Суворова В.К., Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА :

Карапетян В.М. обратился в суд с заявлением о признании закона Магаданской области от 29 декабря 2001 г. № 215-ОЗ «Об упразднении поселковых, сельских муниципальных образований, расположенных в границах муниципального образования Ягоднинский район Магаданской области» противоречащим федеральному законодательству в части упразднения муниципального образования Оротуканский поссовет, ссылаясь на то, что его нормы противоречат нормам Конституции Российской Федерации, Европейской Хартии местного самоуправления, Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

закона Магаданской области «О местном самоуправлении в Магаданской области».

Заявитель полагает, что представленные Магаданской областной Думе опросные листы не отражают мнения большинства жителей муниципального образования Оротуканский поссовет по вопросу упразднения этого муниципального образования.

Решением Магаданского областного суда от 1 марта 2002 г. заявление было оставлено без удовлетворения.

В кассационной жалобе Карапетяна В.М. поставлен вопрос об отмене решения, как вынесенного с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

Судом установлено, что закон Магаданской области «Об упразднении поселковых, сельских муниципальных образований, расположенных в границах территории муниципального образования Ягоднинский район Магаданской области» принят Магаданской областной Думой 26 декабря 2001 г. (№ 215-ОЗ), опубликован в газете «Магаданская правда» от 29 декабря 2001 г. № 201 18919), вступил в законную силу по истечении десяти дней со дня официального опубликования.

В соответствии со ст. 1 этого закона Магаданской области упразднены муниципальные образования поселков Оротукан, Спорное, Дебин, Ягодное, Бурхала и Верхний Ат-Урях, сел Штурмовой, Эльган и Таскан, неположенные в границах территории муниципального образования Ягоднинский район Магаданской области.

При отклонении требований заявителя в части обжалования упразднения муниципального образования Оротуканский поссовет, суд посчитал, что оспариваемый областной закон принят в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Европейской Хартией местного самоуправления, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом (Основным Законом) Магаданской области, законом Магаданской области «О местном самоуправлении в Магаданской области», с учетом мнения населения муниципального образования Оротуканский поссовет.

Указанные выводы суда не соответствуют обстоятельствам дела и правильными быть признаны не могут.

Согласно п.п. 11 ст. 5 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федеральных законов от 22.04.1996 № 38-ФЗ, от 26.11.1996 г. № 141-ФЗ, от 17.03.1997 № 55-ФЗ, от 04.08.2000 № 107-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации

в области местного самоуправления относятся установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований.

В соответствии с ч. 3 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации.

Данная норма федерального законодательства не может толковаться иначе, как обязывающая субъект Российской Федерации в специальном законе урегулировать порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований. Если такой закон в субъекте Российской Федерации не принят, то отсутствует необходимая правовая база для инициирования и проведения соответствующих процедур. Проведение процедуры упразднения (ликвидации) уже созданных муниципальных образований без заранее установленного в законе субъекта Российской Федерации порядка не позволяет соблюсти требования федерального законодательства, гарантирующие местному самоуправлению самостоятельность в разрешении вопросов, отнесённых к их ведению.

В соответствии с ч. 1 ст. 13 названного Федерального закона установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Частью 2 той же статьи предусмотрено, что изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Закона Магаданской области, которым были бы установлены порядок упразднения муниципальных образований области и гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, не принято. В результате этого ликвидация муниципального образования Оротуканский поссовет была произведена без достоверного учёта мнения населения этого муниципального образования, по инициативе другого муниципального образования.

Суд в решении указал на то, что Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формы учета мнения населения при решении указанных выше вопросов не установлены.

Между тем, статьей 5 Европейской Хартии местного самоуправления предусмотрено, что изменение границ территорий местного самоуправления не должно производиться до проведения консультаций с населением, имеющим заинтересованность, возможно посредством референдума, там, где это разрешено законом.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» признано, что наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум. Референдум во всяком случае должен быть проведен по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. При этом не исключается возможность иных форм учета мнения населения.

В соответствии со ст. 5 Устава муниципального образования Оротуканский поссовет вопрос о выдвижении инициативы изменения границ Оротуканского поссовета, в том числе при его объединении с другими муниципальными образованиями, преобразовании и упразднении решается Оротуканским собранием представителей с учётом мнения населения посёлка, выраженного путём референдума.

Судом установлено, что инициатива об - упразднении муниципального образования Оротуканский поссовет исходила от Ягоднинского районного собрания представителей.

Таким образом, по мнению заявителя, имело место вмешательство одного самостоятельного муниципального образования в предмет ведения другого самостоятельного муниципального образования, повлекшее его упразднение.

Как установлено судом в муниципальном образовании Оротуканский поссовет референдума об упразднении данного муниципального образования не проводилось. Это обстоятельство имело юридическое значение для правильного разрешения возникшего спора, но судом в решении не отражено.

В муниципальном образовании Оротуканский поссовет был проведён социологический опрос, результаты которого послужили основанием для принятия обжалуемого закона Магаданской области.

Суд в решении сослался на ст. 88 Устава Магаданской области, в которой предусмотрена такая форма выявления мнения населения как представительный опрос.

Заявитель в суде ссылаясь на то, что результаты проведения опроса не могли быть основанием для принятия обжалуемого закона Магаданской области по тем причинам, что в опросных листах не содержалось вопроса об упразднении муниципального образования Оротуканский поссовет, следовательно, население за такое упразднение не высказывалось;

опрос проводился более пяти месяцев, поэтому его результаты нельзя признать репрезентативными;

опрос проводился на основании Временного положения о проведении опроса населения Ягоднинского района, утверждённого решением № 123 от 05.04.2001 г., однако, поскольку данный опрос по мнению администрации Ягоднинского района должен был лечь в основу закона Магаданской области об упразднении муниципального образования Оратуканский поссовет, то этот опрос является элементом порядка упразднения муниципального образования, а установление порядка упразднения муниципальных образований отнесено к ведению субъектов Российской Федерации, в связи с чем принятие указанного Временного положения муниципальным образованием является превышение полномочий его представительного органа;

интервьюерами опрашивались лица, не обладающие активным избирательным правом на территории муниципального образования Оратуканский поссовет;

поправки в 88 статью Устава Магаданской области, позволяющие проведение представительных опросов как форму выявления мнения населения, были внесены законом Магаданской области, который вступил в силу 5 декабря 2001 г. т.е. уже после проведения опроса в муниципальном образовании Оратуканский поссовет, и, поскольку данный закон обратной силы не имеет, то ссылка на него некорректна;

проведение опроса как формы выявления мнения населения при изменении границ муниципального образования Оратуканский поссовет вместо референдума прямо противоречит его уставу и Европейской хартии местного самоуправления.

Все эти доводы также имеют существенное правовое значение, но судом не проверены, в результате чего решение суда, вынесенное без установления данных юридически значимых обстоятельств, законным быть признано не может.

В п.п. 7 и 8 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. N 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» применительно к институту досрочного отзыва выборных лиц местного самоуправления высказаны правовые позиции, в соответствии с которыми во избежание необоснованного отзыва, и прежде всего произвольного вынесения на голосование вопроса об отзыве, в уставе муниципального образования или в законе субъекта Российской Федерации (в случае урегулирования им института отзыва) должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва - не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем чтобы соответствующее регулирование не было неопределённым.

Следовательно, законодатель субъекта Российской Федерации, защищая такие конституционно - правовые ценности, как стабильность и непрерывность функционирования публичной власти, осуществляемой в том числе выборными органами местного самоуправления, обязан исходить из того, что за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзывается лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. Иначе создаются условия не только для произвольного, не основанного на действительной воле населения досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц местного самоуправления, но и для сужения сферы действия представительной демократии, что может приводить (тем более в случае неназначения новых выборов) к нарушению баланса институтов народовластия и дестабилизации муниципальной власти.

Поскольку при ликвидации муниципального образования возникают схожие с досрочным отзывом выборных лиц местного самоуправления отношения, связанные с досрочным прекращением полномочий выборных органов муниципального образования, ранее наделённых населением на выборах полномочиями органов публичной власти в конкретном муниципальном образовании, указанные правовые позиции должны быть учтены и при разрешении настоящего спора.

Таким образом, юридически значимыми для данного дела обстоятельствами являлись следующие вопросы:

- в каком порядке были сформированы выборные органы местного самоуправления муниципального образования Оратуканский поссовет;
- какое число избирателей приняло участие в выборах этих органов;
- каким образом распределились голоса избирателей на этих выборах;
- каким образом вопросы формирования выборных органов муниципального образования Оратуканский поссовет разрешены в его уставе.

Без выяснения этих обстоятельств невозможно сделать вывод о законности механизма выяснения мнения населения по вопросу о ликвидации муниципального образования путём опроса населения муниципального образования Оратуканский поссовет не на выборах или на местном референдуме, а путём составления опросных листов.

Если органы местного самоуправления Оратуканский поссовета были сформированы в результате выборов при тайном голосовании с соблюдением требований федерального и местного законодательства о выборах, исходя из правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом РФ, вопрос о расформировании этих органов, равно как и вопрос о ликвидации муниципаль-

ного образования, должны решаться в такой же форме, то есть в форме тайного голосования на выборах или на местном референдуме, проводимых на той же правовой основе, что и выборы в органы местного самоуправления. Ликвидация же муниципального образования возможно только в том случае, если за это выскажется не меньшее число избирателей, чем то, которое приняло участие в создании выборных органов местного самоуправления, поскольку именно такое число избирателей на выборах высказалось за целесообразность осуществления местного самоуправления на той территории, на которую распространяется юрисдикция органов данного муниципального образования.

В решении отсутствует правовой анализ доводов заявителей о том, что Ягоднинское собрание представителей превысило свои полномочия, утвердив временное положение о проведении опроса жителей другого муниципального образования, приняв участие в проведении опроса жителей и в подведении его итогов. Между тем, этот довод также является юридически значимым, поскольку в соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Почему при наличии выборных органов местного самоуправления Оратуканского поссовета опрос его населения производился другим муниципальным образованием, явно заинтересованным в положительном решении вопроса об упразднении Оратуканского поссовета, в решении суда не отражено. Устав муниципального образования Оратуканский поссовет в деле отсутствует, в связи с чем невозможно определить, является ли в соответствии с этим уставом допустимым вмешательство в дела данного муниципального образования со стороны органов другого муниципального образования.

Не поставил суд на обсуждение и юридически значимый для данного дела вопрос о том, правомерно ли местный законодатель включил территорию Оратуканского поссовета в состав территории Ягоднинского района.

При указанных обстоятельствах решение суда законным быть признано не может и подлежит отмене в соответствии с п.п. 1-4 ст. 306 ГПК РСФСР.

При новом рассмотрении дела суду следует учесть изложенное; разрешить вопрос о том, в каком порядке должно было быть выяснено мнение населения Оратуканского поссовета о ликвидации их муниципального образования; выяснить вопросы об урегулированности взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований Ягоднинский район и Оратуканский поссовет на уровне их уставов; проверить доводы заявителей о неправомерности организации и проведении опроса населения Оратуканского поссовета.

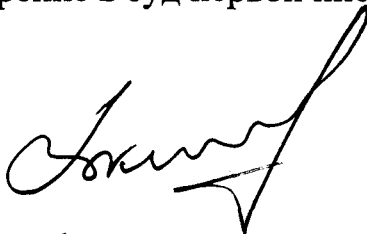
та муниципальными органами Ягоднинского района, а также о недостоверности результатов опроса населения в форме опросных листов.

На основании п. 2 ст. 305, ст. ст. 306, 311 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

ОПРЕДЕЛИЛА :

решение Магаданского областного суда от 1 марта 2002 г. отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий



Судьи

