



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № _____ 93-Г02-7 _____

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 Леонова А.М. на решение Магаданского областного суда от 15 марта 2002 г. дело по заявлению Леонова Александра Михайловича о признании противоречащим федеральному законодательству закона Магаданской области от 26 декабря 2001 г. № 214-ОЗ «Об упразднении муниципальных образований, не являющихся внутригородскими, расположенных в границах территории муниципального образования «город Магадан» в части упразднения муниципального образования Аткинский поссовет,

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА :

Магаданской областной Думой 26 декабря 2001 г. принят закон Магаданской области № 214-ОЗ «Об упразднении муниципальных образований, не являющихся внутригородскими, расположенных в границах территории муниципального образования «город Магадан».

Закон опубликован в газете «Магаданская правда» от 29 декабря 2001 г. № 201 (18919), вступил в законную силу по истечении десяти дней со дня официального опубликования.

Леонов А.М. обратился в суд с заявлением о признании названного Закона Магаданской области противоречащим федеральному законодательству в части упразднения муниципального образования Аткинский поссовет, ссылаясь на то, что данный

областной закон принят в нарушение Конституции Российской Федерации, 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», поскольку не была соблюдена процедура по выявлению мнения населения муниципального образования Аткинский поссовет на предмет его упразднения.

Решением Магаданского областного суда от 15 марта 2002 г. заявление было оставлено без удовлетворения.

В кассационной жалобе Леонова А.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 решения суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

Из материалов дела усматривается, что закон Магаданской области от 26 декабря 2001 г. № 214-ОЗ «Об упразднении муниципальных образований, не являющихся внутригородскими, расположенных в границах территории муниципального образования «город Магадан» в ст. 1 предусматривает упразднение муниципальных образований, не являющихся внутригородскими, расположенные в границах территории муниципального образования «город Магадан» - «Арманский поссовет», «поссовет», «Село Балаганное», «Гадлинский сельсовет», «Поселок Карамкен», «Клепкинский сельсовет», «Ольский поссовет», «Палаткинский поссовет», «Поселок Стекольный», «Село Талон», «Тальский поссовет», «Тахтоямский сельсовет», «Тауйский сельсовет» и «Ямский сельсовет».

При отклонении требований заявителей в части обжалования упразднения муниципального образования Аткинский 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 Аткинский поссовет.

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

Согласно п.п. 11 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (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 установленно-го 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 Аткинский поссовет была произведена без достоверного учёта мнения населения этого муниципального образования, по инициативе другого муниципального образования и с нарушением Федерального закона «Об особой экономической зоне в Магаданской области».

Суд в решении указал на то, что Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного само-

управления 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 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 неопределенным.

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 отзываемое 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 самоуправ-

ления, 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 Аткинский 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 Аткинский 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 Аткинский поссовет не на выборах или на местном референдуме, а путём составления опросных листов на основании инициативы нескольких жителей этого муниципального образования и под контролем избирательной комиссии другого муниципального образования – г. Магадан, в состав которого включаются территории Аткинского поссовета.

Если органы местного самоуправления 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 муниципального 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 из-

бирателей 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 избирательная комиссия г. Магадана превысила свои полномочия, зарегистрировав инициативную группу по упразднению другого муниципального образования, утвердив временное положение о проведении опроса жителей другого муниципального образования, приняв участие в проведении опроса жителей и при подведении его итогов. Между тем, этот довод 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 Аткинского поссовета опрос его населения производился избирательной комиссией другого муниципального образования, в решении суда не отражено. Устав муниципального образования Аткинский 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.

Отсутствует в деле и устав г. Магадана, в связи с чем неясно, каким образом урегулированы взаимоотношения муниципальных образований г. Магадан и Аткинский поссовет (ч. 3 ст. 6 . Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Не поставил суд на обсуждение и юридически значимый для данного дела вопрос о том, правомерно ли местный законодатель включил территорию Аткинского поссовета в состав территории г. Магадана. Как следует из материалов дела, расширение территории г. Магадана произведено с целью расширения границ свободной экономической зоны, определённой Федеральным законом от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области». Между тем, в указанном Федеральном законе отсутствует норма, наделяющая органы государственной власти Магаданской области правом устанавливать, изменять или пересматривать границу Особой экономической зоны.

В ст. 3 данного Федерального закона Особая экономическая зона определена как территория, расположенная в административных границах города Магадана, на которой настоящим Законом устанавливается особый правовой режим хозяйственной деятельности. Границы же г. Магадана были установлены на момент принятия данного Федерального закона. Суждения о том, допус-

тимо ли без учёта мнения федерального законодателя расширение территории Особой экономической зоны органами государственной власти субъекта Российской Федерации, суд в решении не привёл, хотя данное обстоятельство имеет существенное правовое значение.

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 Аткинского поссовета о ликвидации их муниципального образования; выяснить вопросы об урегулированности взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований г. Магадан и Аткинский поссовет на уровне их уставов; проверить доводы заявителей о неправомерности организации и проведении опроса населения Аткинского поссовета муниципальными органами г. Магадана, 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 15 марта 2002 г. отменить, дело направить на новое рассмотрение в тот же суд.

Председательствующий

Судьи

