



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 93-Г02-2

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

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

судей Горохова Б. А., Нечаева В.И.

рассмотрела в судебном заседании 26 марта 2002 г. по кассационным жалобам Вишнякова Б.Н., Клочкова В.И., Майфатовой О.Г., Рогозина Л.В., Храпунова С.П. и Шпилькиной В.Н. на решение Магаданского областного суда от 31 января 2002 г. дело по жалобам Вишнякова Бориса Николаевича, Клочкова Вячеслава Ивановича, Майфатовой Ольги Григорьевны, Рогозина Леонида Владимировича, Храпунова Сергея Петровича, Шпилькиной Веры Николаевны о признании противоречащим федеральному законодательству в части упразднения муниципального образования «Ольский поссовет» закона Магаданской области от 26 декабря 2001 г. № 214-03 «Об упразднении муниципальных образований, не являющихся внутригородскими, расположенных в границах территории муниципального образования «город Магадан».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., объяснения представителей Вишнякова Б.Н. адвоката Юдина Б.Н. (доверенность от 23.03.2002г.), – Жукова П.Б. (доверенность от 21.03.2002г. № 3352), Администрации магаданской области – Мануйлова В.И. (доверенность от 19.03.2002г. № 842), Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА :

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

Закон был опубликован в газете «Магаданская правда» от 29 декабря 2001 г. № 201 (18919) и введен в действие по истечении десяти дней со дня официального опубликования.

Вишняков Б.Н., Клочков В.И., Майфатова О.Т., Рогозин Л.В., Храпунов С.П. и Шпилькина В.Н. обратились в суд с заявлением о признании указанного закона Магаданской области противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению в части упразднения муниципального образования Ольский поссовет, ссылаясь на то, что данный закон противоречит Конституции Российской Федерации, Европейской Хартии местного самоуправления, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закону Магаданской области «О местном самоуправлении в Магаданской области», принят без учета мнения населения муниципального образования Ольский поссовет, поскольку местный референдум по вопросу учета такого мнения не проводился.

Заявители полагают, что избирательная комиссия муниципального образования город Магадан не правомочна была утверждать Временное Положение о порядке проведения опроса населения муниципальных образований - поселковых и сельских советов, присоединенных к территории города Магадана, а также проводить опрос населения муниципального образования Ольский поссовет по вопросу упразднения этого муниципального образования, так как указанное муниципальное образование не подчиняется муниципальному образованию город Магадан.

Решением Магаданского областного суда от 31 января 2002 г. заявление было оставлено без удовлетворения.

В кассационных жалобах Вишнякова Б.Н., Клочкова В.И., Майфатовой О.Г., Рогозина Л.В., Храпунова С.П. и Шпилькиной В.Н. 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.

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», «Аткинский 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 Ольский 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 Ольский 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, отнесенных 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 Ольский 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 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 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 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 Ольский 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 Ольский 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 Ольский поссовет не на выборах или на местном референдуме, а путём состав-

ления опросных листов на основании инициативы 12 жителей этого муниципального образования и под контролем избирательной комиссии другого муниципального образования – г. Магадан, в состав которого включаются территории Ольского поссовета.

Если органы местного самоуправления Ольского 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 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 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 Ольского поссовета опрос его населения производился избирательной комиссией другого муниципального образования, в решении суда не отражено. Устав муниципального образования Ольский поссовет в деле отсутствует (выписка приложена лишь к кассационной жалобе), 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. Из приложенной к кассационной жалобе выписки из ст. 4 Устава муниципального образования Ольский поссовет следует, что решение вопросов о территории данного муниципального образования проводится с

учётом мнения населения, выясняемого только путём проведения местного референдума.

Отсутствует в деле и устав г. Магадана, в связи с чем неясно, каким образом урегулированы взаимоотношения муниципальных образований г. Магадан и Ольский 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 Ольского 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, допустимо 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 Ольского поссовета о ликвидации их муниципального образования; выяснить вопросы об урегулированности взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований г. Магадан и Ольский поссовет на уровне их уставов; проверить доводы заявителей о неправомерности организации и проведении опроса населения Ольского 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 31 января 2002 г. отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи

