



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 47-Г07-19

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

5 сентября 2007 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Пирожкова В.Н.

судей Харланова А.В., Соловьева В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Петько С.А. на решение Оренбургского областного суда от 16 июля 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда РФ Харланова А.В., объяснения представителя Бондарева И.В. Дорошенко В.И., представителей Законодательного Собрания Оренбургской области Ефремовой О.Ю., Правительства Оренбургской области Варламовой О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда законным, Судебная коллегия

**установила:**

Бондарев И.В. обратился в суд с заявлением о признании недействующим Закона Оренбургской области от 27 июня 2007 года № 1201\261-1У-ОЗ «О роспуске представительного органа муниципального образования Пономаревский район - Совета депутатов муниципального образования Пономаревский район Оренбургской области», указывая, что данный нормативный правовой акт противоречит ст.83 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; пункту 6 ст.49 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; частям 1, 2 ст.26 и частям 1, 4 ст.27 Закона Оренбургской области от 14 марта 2002 года № 455\380-П-ОЗ «О правовых актах органов государст-

венной власти Оренбургской области», а также принят в нарушение требований частей 2, 3, 4, 7 ст.25 «Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области», утвержденного решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 16 июня 1999 года № 298, и нарушает его конституционные права и свободы, поскольку лишает возможности осуществлять местное самоуправление через представительный орган - Совет депутатов муниципального образования «Пономаревский район Оренбургской области».

С аналогичным заявлением обратился в суд Петько С. А. Определением судьи от 16 июля 2007 года заявления Бондарева И.В. и Петько С.А. объединены в одно производство для совместного рассмотрения.

В судебном заседании представитель Бондарева И.В. - Дорошенко В.И. и Петько С.А. поддержали заявленные требования и дополнительно пояснили, что оспариваемый Закон Оренбургской области подлежит признанию недействующим, поскольку в соответствии с положениями ст. 83 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) статья 73 данного Закона, предусматривающая возможность роспуска представительного органа муниципального образования, в настоящее время не действует и вступает в силу только с 1 января 2009 года, в связи с чем применение законодателем данной нормы является неправильным.

Бондарев И.В. в судебное заседание не явился, просил рассмотреть дело без его участия.

Представители Законодательного Собрания и Правительства Оренбургской области Ефремова О.Ю. и Никифорова Н.Е. с доводами заявителей не согласились, полагая, что оспариваемый Закон принят в пределах полномочий законодателя и в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ.

Решением Оренбургского областного суда от 16 июля 2007 г. в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе Петько С.А. поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.

Согласно пункта «н» части 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно ст.76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с полномочиями Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2, 5).

В соответствии с положениями статей 12, 130, 132, 133 Конституции РФ в Российской Федерации действительно признается и гарантируется местное самоуправление, которое самостоятельно в пределах своих полномочий; местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления; органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, решают иные вопросы местного значения; местное самоуправление гарантируется запретом на ограничение его прав, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Согласно ст.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения.

В силу ст.3 данного Федерального закона граждане Российской Федерации действительно имеют право на осуществление местного самоуправления. Вместе с тем, права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся вопросы правового регулирования организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом, в том числе - вопросы правового регулирования прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Аналогичные положения содержатся в статьях 2, 3, 5 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 154-ФЗ).

Конкретные меры ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятель-

ностью установлены в главе 10 Федерального закона № 131-ФЗ и в главе IV Федерального закона № 154-ФЗ.

Так, согласно ст.70 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

В соответствии со ст. 72 данного Федерального закона ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Согласно ст.73 Федерального закона № 131-ФЗ в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение 3-х месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее, чем через 10 дней со дня ее подачи.

Как видно из материалов дела и установлено судом, 27 июня 2007 года принят Закон Оренбургской области № 1201\261-IV-ОЗ «О роспуске представительного органа муниципального образования Пономаревский район - Совета депутатов муниципального образования Пономаревский район», который опубликован в газете «Южный Урал» 29 июня 2007 года № 121 (230861).

В соответствии со ст.1 данного Закона со ссылкой на вступившее в законную силу решение Пономаревского районного суда Оренбургской области

от 20 апреля 2007 года распущен представительный орган муниципального образования Пономаревский район - Совет депутатов муниципального образования Пономаревский район Оренбургской области.

Данный Закон вступает в силу через 10 дней после официального опубликования, т.е. - 10 июля 2007 года и на момент рассмотрения дела является действующим (ст.2 Закона).

Бондарев И.В. и Петько С.А. являются жителями села [REDACTED] Оренбургской области и были депутатами распущенного Совета депутатов Пономаревского района Оренбургской области.

Решением Пономаревского районного суда Оренбургской области от 11 июля 2006 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Оренбургского областного суда от 29 августа 2006 года, т.е. вступившим в законную силу, признаны недействующими и не подлежащими применению решения Совета депутатов муниципального образования «Пономаревский район» первого созыва от 15 июля 2005 года № 218 «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности», второго созыва от 14 ноября 2005 года № 15 «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов муниципального образования «Пономаревский район» от 15 июля 2005 года № 218 «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности» и от 30 декабря 2005 года № 35 «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов муниципального образования «Пономаревский район» от 14 ноября 2005 года № 15 «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов муниципального образования «Пономаревский район» от 15 июля 2005 года № 218 «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности».

Решением этого же суда от 4 августа 2006 года, также оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Оренбургского областного суда от 19 сентября 2006 года, т.е. вступившим в законную силу, признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу Устав муниципального образования «Пономаревский район», принятый 31 мая 2000 года решением собрания представителей муниципальных образований Пономаревского района Оренбургской области и опубликованный в газете «Демские зори» № 67 (6283) 26 августа 2000 года.

Решением Пономаревского районного суда Оренбургской области от 20 апреля 2007 года признано бездействие Совета депутатов муниципального образования «Пономаревский район Оренбургской области», которое выразилось:

- в несовершении обязанности по приведению Устава муниципального образования «Пономаревский район» в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- в несовершении обязанности по принятию нового Устава муниципального образования «Пономаревский район»;

- в несовершении обязанности по рассмотрению проекта бюджета муниципального образования «Пономаревский район» на 2007 год и его утверждению до начала очередного финансового года;

- в несовершении обязанности по отмене в 3-х месячный срок решений Совета депутатов муниципального образования «Пономаревский район» № 218 от 15 июля 2005 года «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности»; № 15 от 14 ноября 2005 года «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов № 218 от 15 июля 2005 года «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности»; № 35 от 30 декабря 2005 года «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов № 128 от 15 июля 2005 года «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности».

Данное решение суда вступило в законную силу 4 мая 2007 г.

Также судом установлено, что Пономаревский район Оренбургской области не является вновь образованным в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ муниципальным образованием, в соответствии с указанным Федеральным законом ему был лишь присвоен статус муниципального района.

16 октября 2005 года на территории Пономаревского района состоялись муниципальные выборы, в том числе был избран представительный орган - Совет депутатов муниципального образования Пономаревский район Оренбургской области. После указанных выборов Устав муниципального образования Пономаревский район не принимался, а действовал старый Устав, принятый решением собрания представителей муниципальных образований 31 мая 2000 года, который в последующем решением суда был признан недействующим.

В нарушение требований федерального законодательства с момента избрания до настоящего времени Совет депутатов Пономаревского района также не принимал бюджет района.

При принятии оспариваемого Закона Оренбургской области, как правильно указал суд, требования федерального законодательства не нарушены, т.к. Закон принят уполномоченным органом и в соответствии со ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку в течение 3-х месяцев (с 19 сентября 2006 года по 19 декабря 2006 года) после вступления в законную силу решения Пономаревского районного суда Оренбургской области от 4 августа 2006 года Совет депутатов Пономаревского района не принял новый Устав муниципального образования, и в течение этого же 3-х месячного срока (с 29 августа 2006 года по 29 ноября 2006 года) после вступления в законную силу решения Пономаревского районного суда Оренбургской области от 11 июля 2006 года не отменил решения Совета депутатов:

- № 218 от 15 июля 2005 года «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности»;

- № 15 от 14 ноября 2005 года «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов № 218 от 15 июля 2005 года «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности»;

- № 35 от 30 декабря 2005 года «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов № 128 от 15 июля 2005 года «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности».

При таких обстоятельствах суд обоснованно пришел к выводу о том, что оспариваемый Закон Оренбургской области принят в соответствии с требова-

ниями федерального законодательства и не имеется оснований для признания его недействующим.

С доводами заявителей о том, что в силу ст.83 Федерального закона № 131-ФЗ до 1 января 2009 года статья 73 данного Федерального закона не действует суд правильно не согласился, т.к. согласно ст.83 Федерального закона № 131-ФЗ со дня официального опубликования настоящего Федерального закона до 1 января 2009 года действительно устанавливается переходный период (часть 1.1); в переходный период законом субъекта Российской Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с настоящим Федеральным законом поселений. Принятие указанных законов субъектов Российской Федерации осуществляется до 1 января 2006 года. С 1 января 2006 года до окончания переходного периода указанные законы субъектов Российской Федерации принимаются не позднее чем за три месяца до начала очередного финансового года и не могут быть изменены в течение финансового года (часть 1.2); в переходный период указанными законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено решение вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с настоящим Федеральным законом поселений органами местного самоуправления муниципальных районов (часть 1.3); настоящая глава вступает в силу со дня официального опубликования настоящего Федерального закона (часть 2); положения настоящего Федерального закона, в том числе установленные абзацем первым части 3 настоящей статьи, применяются с 1 января 2006 года до окончания переходного периода в части, не противоречащей положениям частей 1.2 и 1.3 настоящей статьи.

Как отмечалось выше, муниципальное образование «Пономаревский район Оренбургской области» не является вновь образованным муниципальным образованием, следовательно, с учетом части 2.1 ст.83 Федерального закона № 131-ФЗ положения главы 10 об ответственности муниципальных образований, образованных до вступления в силу главы 12 данного Федерального закона, применяются с 1 января 2006 года в полном объеме. При этом Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» применяется в части, не противоречащей Федеральному закону № 131-ФЗ.

Поскольку в установленный трехмесячный срок после вступления в законную силу решений Пономаревского районного суда Оренбургской области от 11 июля 2006 года и 4 августа 2006 года Совет депутатов Пономаревского района не привел свои нормативные акты в соответствие с действующим законодательством, не принял устав и бюджет муниципального образования, и решением этого же суда от 20 апреля 2007 года признано бездействие Совета депутатов Пономаревского района, то, как правильно указал суд, имелись основания для роспуска данного представительного органа.

В обоснование своих доводов Бондарев И.В. и его представитель Дорошенко В.И. указали на то, что оспариваемый Закон Оренбургской области принят с нарушением положений частей 1, 2 ст.26, частей 1, 4 ст.27 Закона Оренбургской области от 14 марта 2002 года № 455\380-П-ОЗ «О правовых актах ор-

ганов государственной власти Оренбургской области» и частей 2, 3, 4, 7 ст.25 «Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области» утвержденного решением Законодательного Собрания Оренбургской области № 298 от 16 июня 1999 года.

В соответствии с вышеуказанными нормами необходимым условием внесения в Законодательное Собрание Оренбургской области в порядке законодательной инициативы законопроекта является представление, в том числе, прогноза социально-экономического и иных последствий принятия закона; проект закона со всеми необходимыми приложениями вносится субъектом права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Оренбургской области не позднее 40 дней до дня его рассмотрения в Законодательном Собрании. Датой внесения проекта закона считается дата его регистрации в Законодательном Собрании Оренбургской области.

Суд с доводами заявителей в этой части правильно не согласился, поскольку хотя к проекту Закона Оренбургской области «О роспуске представительного органа муниципального образования Пономаревский район - Совета депутатов муниципального образования Пономаревский район Оренбургской области» и не был приложен прогноз социально-экономических и иных последствий принятия закона, но данное обстоятельство основанием для признания Закона недействующим не является, т.к. этот Закон не связан с экономической деятельностью, следовательно, не было необходимости приложения данного прогноза.

Внесение проекта Закона на рассмотрение Законодательного Собрания Оренбургской области не за 40 дней до его рассмотрения, как правильно указал суд, также не является основанием для признания Закона недействующим, поскольку в силу абзаца 11 пункта 9 ст.25 Регламента Законодательного Собрания Оренбургской области законопроекты, требующие безотлагательного рассмотрения Законодательным Собранием области, вносятся не позднее чем за 3 дня до заседания Законодательного Собрания по инициативе председателя Законодательного Собрания, а в его отсутствие - заместителя председателя; Губернатора Оренбургской области, по письменному предложению не менее 1/3 от установленного числа депутатов Законодательного Собрания.

Из материалов дела видно и установлено судом, что проект Закона Оренбургской области «О роспуске представительного органа муниципального образования Пономаревский район - Совета депутатов муниципального образования Пономаревский район Оренбургской области» со всеми приложениями был внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Оренбургской области 29 мая 2007 года, данный вопрос был включен в повестку дня Законодательного Собрания области на 26 июня 2007 года и утвержден решением депутатов. Также установлено, что 26 июня 2007 года депутат Законодательного Собрания Оренбургской области Новиков В.Г. предлагал исключить из повестки дня рассмотрение вопроса по принятию указанного Закона, этот вопрос обсуждался депутатами, однако предложение не было принято. При этом суд обоснованно исходил из того, что принятия отдельного решения о безотлагательном рассмотрении вопроса не требовалось, поскольку это не предусмотрено Регламентом. Вместе с тем необходимость скорейшего рассмотрения вопроса была,

т.к. на протяжении длительного периода на территории муниципального образования Пономаревский район Оренбургской области Совет депутатов бездействовал, не принимался бюджет муниципального образования, не было устава муниципального образования, не отменялись не соответствующие закону правовые акты, т.е. все население муниципального образования было лишено конституционных прав на осуществление местного самоуправления.

При таких обстоятельствах является правильным вывод суда о том, что законопроект был внесен на рассмотрение без нарушения процедуры прохождения документов.

Кроме того, Судебная коллегия исходит из того, что в соответствии со ст.ст.251, 253 ГПК РФ суд оспариваемый нормативный акт проверяет на соответствие другому нормативному акту, имеющему большую юридическую силу.

С доводами заявителей о том, что Совет депутатов Пономаревского района не бездействовал суд обоснованно не согласился, т.к. данное обстоятельство установлено вступившим в законную силу решением Пономаревского районного суда Оренбургской области от 20 апреля 2007 года, которое является обязательным и в силу ст.61 ГПК Российской Федерации вновь не доказывается. Кроме того, решения № 68 от 21 декабря 2006 года «О принятии в первом чтении Устава Пономаревского района Оренбургской области», № 77 от 9 апреля 2007 года «О введении с 1 января 2006 года на территории Пономаревского района системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, позволяющий улучшить положение налогоплательщиков Пономаревского района», № 78 от 9 апреля 2007 года «Об отмене нормативных правовых актов, принятых представительным органом местного самоуправления муниципального образования «Пономаревский район Оренбургской области», признанных решениями Пономаревского районного суда незаконными», № 79 от 23 апреля 2007 года «Об утверждении проекта № 3 Устава муниципального образования «Пономаревский район Оренбургской области», № 80 от 23 апреля 2007 года «О назначении публичных слушаний по проекту бюджета муниципального образования «Пономаревский район» на 2007 год» приняты после истечения 3-х месячного срока со дня вступления в законную силу решения Пономаревского районного суда Оренбургской области от 4 августа 2006 года, т.е. после 19 декабря 2006 года.

Суд обоснованно не согласился с возражениями заявителей против решений Пономаревского районного суда Оренбургской области от 11 июля 2006 года, 4 августа 2006 года и от 20 апреля 2007 года, поскольку все они вступили в законную силу и согласно ст. 13 ГПК Российской Федерации стали обязательными.

При таких обстоятельствах в удовлетворении заявлений Бондарева И.В. и Петько С.А. отказано правильно.

Вывод суда мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Доводы кассационной жалобы по существу сводятся к нарушению и неправильному применению судом норм материального права, с чем нельзя согласиться по указанным в решении суда основаниям.

Не допущено судом нарушений и норм процессуального права, которые бы привели или могли привести к неправильному рассмотрению дела, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в кассационной жалобе.

Руководствуясь ст.ст.361, 362 ГПК РФ, Судебная коллегия

**определила:**

решение Оренбургского областного суда от 16 июля 2007 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Петько С.А. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи