



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 4-Г07-31

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«19» сентября 2007 г.

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

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Соловьева В.Н. и Калининой Л.А.

рассмотрела в судебном заседании дело по заявлению Зайцева А. [] М. [] о признании недействующим закона Московской области «О городском округе Домодедово и его границе» № 234/2006-ОЗ от 21 декабря 2006 г., принятого постановлением Московской областной Думы от 13 декабря 2006 г. № 5/202-П в силу его противоречия федеральному законодательству по кассационным жалобам губернатора Московской области, Московской областной Думы, Совета депутатов городского округа Домодедово на решение Московского областного суда от 23 мая 2007 г., которым требование заявителя было удовлетворено.

До рассмотрения дела по существу кассационной инстанцией было рассмотрено ходатайство Зайцева А.М. об отложении судебного разбирательства в связи с его болезнью и амбулаторным характером лечения. Принимая во внимание, что подобная просьба ранее уже удовлетворялась, дело откладывалось на срок с 22.08.2007 г. по 19.09.2007 г., а также сведения о том, что Зайцев А.М. накануне (17.09.2007 г.) принимал участие в судебном заседании Домодедовского городского суда (судья Попова С.Н.), Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, с учетом мнения участвующих в деле лиц, полагает возможным рассмотрение дела в его отсутствие.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Соловьева В.Н., объяснения представителей губернатора Московской области Горячевой Ю.И., Московской областной Думы Мерцаловой Т.С., Совета

депутатов городского округа Домодедово Московской области Карпенко А.А., Тимошина О.О., администрации городского округа Домодедово Стальной В.С., полагавших решение суда подлежащим отмене, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., считавшей решение суда подлежащим отмене с вынесением по делу нового решения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Зайцев А.М., проживающий в г. [REDACTED] области, обратился в Московский областной суд с заявлением о признании недействующим со дня принятия закона Московской области № 234/2006-ОЗ от 21 декабря 2006 г. «О городском округе Домодедово и его границе» официально опубликованном в газете «Ежедневные новости. Подмосковье» № 241 от 26 декабря 2006 г.

В обоснование заявленного требования Зайцев А.М. сослался на то, что обжалуемый закон Московской области противоречит положениям части 1 статьи 2 и части 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который не предусматривает наделение статусом городского округа муниципальное образование, являющееся районом, если в его состав помимо города входит еще ряд сельских населенных пунктов.

По утверждению заявителя, принятие оспариваемого закона фактически означает осуществление преобразования муниципального района в городской округ без согласия населения, тогда как это возможно в силу ч.1 ст.13 Федерального закона № 131-ФЗ только с согласия населения, выявленного путем голосования на референдуме, который не проводился.

Обжалуемый закон, по мнению Зайцева А.М., нарушает его право и право населения Домодедовского района на организацию местного самоуправления в форме установленной данным законом двухуровневой системы муниципального образования. В связи с вступлением в силу закона Московской области № 234/2006-ОЗ нарушено право жителей на самоопределение в городское или сельское поселение.

Определенные последствия этого закона скажутся на налоговых льготах, надбавках, имущественных правах на использование сельскохозяйственных земель по прямому назначению, изменится их статус, категория, кадастровая оценка.

Кроме того, как указал Зайцев А.М., решением Московского областного суда от 14 февраля 2006 г. удовлетворены заявления прокурора Московской области и его о признании недействующим со дня принятия закона Московской области № 3/2005-ОЗ от 12 января 2005 г. «О статусе и границе городского округа Домодедово», с изменениями, внесенными законами Московской области № 140/2005-ОЗ от 7 июня 2005г. и № 205/2005-ОЗ от 15

сентября 2005 г. Решение Московского областного суда от 14 февраля 2006 г. оставлено без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2006 г. (№ 4-Г06-14, л.д. 39-50).

В силу этого Зайцев А.М. считал, что оспариваемый закон Московской области № 234/2006-ОЗ от 21 декабря 2006 г., по содержанию полностью повторяющий предыдущий отмененный закон Московской области № 3/2005-ОЗ от 12 января 2005 г., принят с целью преодоления решения Московского областного суда о признании нормативного акта недействующим, что противоречит положениям части 4 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Представитель Московской областной Думы Мерцалова Т.С. и представитель Губернатора Московской области Горячева Ю.И. требования Зайцева А.М. не признали, полагая их необоснованными, подлежащими отклонению, так как оспариваемый закон принят в пределах полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации – Московской области, во исполнение положений ст.11,85 Федерального Закона № 131-ФЗ.

Обжалуемый закон Московской области № 234/2006-ОЗ от 21 декабря 2006 г. каких-либо прав и законных интересов Зайцева А.М. и других лиц, проживающих на территории муниципального образования [REDACTED], не нарушает. В том числе не нарушаются права заявителя и других граждан района на осуществление местного самоуправления, так как такое самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований независимо от статуса такого образования. Обжалуемый закон не является повторением ранее отмененного закона Московской области № 3/2005-ОЗ от 12 января 2005 г., так как он принят при наличии плана Генерального развития городского округа Домодедово.

Представители Совета депутатов городского округа Домодедово и Администрации этого округа Тимошин О.О., Стальнова В.С., привлеченные судом в качестве заинтересованных лиц, представили письменные возражения на заявление Зайцева А.М., поддержали доводы представителей Московской областной Думы, губернатора Московской области и просили заявление Зайцева А.М. оставить без удовлетворения.

Решением Московского областного суда от 23 мая 2007 г. заявление Зайцева А.М. удовлетворено. Закон Московской области № 234/2006-ОЗ от 21 декабря 2006 г. «О городском округе Домодедово и его границе» признан недействующим со дня его принятия.

В кассационных жалобах представителей губернатора Московской области, Московской областной Думы, Совета депутатов городского округа Домодедово ставится вопрос об отмене указанного решения областного суда как вынесенного в силу ошибочных выводов относительно правового характера оспариваемого закона и объективных условий его принятия, а также неправильного применения норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

находит вынесенное по данному делу решение подлежащим отмене по следующим основаниям.

Удовлетворяя заявленное Зайцевым А.М. требование о признании недействующим со дня принятия закона Московской области от 21 декабря 2006 г. № 234/2006-ОЗ «О городском округе Домодедово и его границе», суд сослался на отсутствие объективной необходимости создания такого округа и противоречие указанного закона положениям Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме того, по мнению суда, при принятии обжалуемого закона Московской области № 234/2006-ОЗ имело место нарушение прямого запрета, установленного Гражданским процессуальным кодексом РФ. В силу части 4 статьи 253 ГПК РФ решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

В обоснование этого суд указал, что принятие оспариваемого закона Московской области № 234/2006-ОЗ от 21 декабря 2006 г. направлено на преодоление решения Московского областного суда от 14 февраля 2006 г., которым был признан недействующим предыдущий закон области № 3/2005-ОЗ от 12 января 2005 г. «О статусе и границе городского округа Домодедово».

И далее суд отмечает, что оспариваемый закон Московской области № 234/2006-ОЗ от 21 декабря 2006 г. полностью, кроме даты, номера, названия и ссылок в ст.1, являющейся по существу преамбулой, повторяет отмененный закон Московской области № 3/2005-ОЗ от 12 января 2005 г.

В этой связи судом делается вывод, что поскольку оспариваемый закон Московской области полностью воспроизводит закон Московской области, признанный судом недействующим, он содержит те же противоречия федеральному законодательству.

В судебных постановлениях Московского областного суда от 14 февраля 2006 г. и Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2006 г. указывалось, как отмечает суд, что доказательств, свидетельствующих о правомерности наделения статусом городского округа всего муниципального образования «Домодедовский район Московской области» и включения в состав территории городского поселения 148 сельских населенных пунктов по основаниям, указанным в Федеральном законе № 131-ФЗ, суду не представлено. Данных, свидетельствующих о том, что включение в состав территории городского округа Домодедово территорий сельских населенных пунктов для городской застройки, развития городского хозяйства, социальной, транспортной и иной городской инфраструктуры суду не представлено.

Указанные в судебных постановлениях нарушения при принятии обжалуемого закона не преодолены, новых данных, свидетельствующих о правомерности наделения статусом городского округа всего муниципального образования, расположенного на территории административной

территориальной единицы Московской области – Домодедовского района и обоснованности включения многочисленных, перечисленных в законе сельских населенных пунктов в состав городского поселения, не представлено.

Также не представлено суду данных о том, что имеется объективная (как того требует ч.3 ст.85 Федерального закона № 131-ФЗ) историческая и экономическая необходимость превращения всей территории Домодедовского района в городское поселение – городской округ.

Изучив указанные выводы и суждения суда, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает их необоснованными и не может с ними согласиться по следующим основаниям.

Согласно п. «н» ч.1 ст.72 и ч.2 ст.76 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. По предметам их совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В соответствии с п.1 ч.1 ст.85 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) в целях организации местного самоуправления в Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона до 1 марта 2005 г. установить границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Как установлено в ходе судебного разбирательства, оспариваемый заявителем Зайцевым А.М. закон Московской области № 234/2006-ОЗ «О городском округе Домодедово и его границе» был принят в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Уставом Московской области, законом Московской области № 11/97-ОЗ «О порядке осуществления права законодательной инициативы Советами депутатов муниципальных образований Московской области».

В результате муниципальное образование, расположенное на территории административно-территориальной единицы Московской области – Домодедовский район, было наделено статусом городского округа с населенными пунктами: г. Домодедово и 148 деревень, сел и поселков. Одновременно утверждена и граница этого городского округа.

Закон вступил в силу на следующий день после его официального опубликования и его действие было распространено на отношения, связанные с решением вопросов местного значения, возникшие с 24 мая 2006 г. (ст.3 Закона).

Судом в этой связи был сделан правильный вывод о несостоятельности утверждения Зайцева А.М. о том, что указанным законом произведено преобразование муниципального района, что действительно могло иметь место только с согласия населения.

В силу ч.3 ст.84 Федерального закона № 131-ФЗ преобразованием района, требующего согласия населения, в переходный период является наделение законом субъекта РФ городских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день вступления в силу данной статьи, статусом городских округов. Оспариваемый закон Московской области устанавливает статус городского округа не для городского населенного пункта - г. Домодедово или какого-либо другого населенного пункта, а для всего Домодедовского муниципального района в целом, не изменяя его границ.

Обоснован судом и вывод о бездоказательности утверждений заявителя о нарушении его прав на правотворческую инициативу, имущественных прав на управление, распоряжение сельхозугодиями в черте городского округа, на налоговые и другие льготы.

Правильно судом указано и на то обстоятельство, что иным доводам Зайцева А.М. ранее уже давалась правовая оценка в состоявшихся судебных постановлениях, которыми они признавались несостоятельными.

В этой связи, руководствуясь положениями ч.3 ст.246 ГПК РФ, суд особое внимание уделил вопросам правомерности принятия решения о создании городского округа Домодедово и наделения его соответствующим статусом муниципального образования.

Как следует из мотивировочной части решения, суд в обоснование своего вывода о признании недействующим оспариваемого закона области сослался на отсутствие доказательств наличия объективных условий создания городского округа.

Более того, суд указал на отсутствие новых данных о правомерности наделения этим статусом всего муниципального образования, расположенного на территории административной территориальной единицы Московской области - Домодедовского района и обоснованности включения многочисленных населенных пунктов в состав городского округа.

Судом по существу поставлено под сомнение вообще возможность «в силу сложившихся исторических традиций, Генерального плана развития сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры» наделение «Домодедовского района» только исключительно статусом городского округа.

Анализируя указанные суждения, кассационная инстанция приходит к выводу, что судом фактически подменяется правомерность создания муниципального образования, наделяемого статусом городского округа, соображениями целесообразности и необходимости.

С этим нельзя согласиться, так как суду не предоставлено право оценивать действия субъекта Российской Федерации в вопросах проведения

муниципальной реформы, в том числе в части создания (преобразования) муниципальных образований на территории Московской области.

В силу п.1 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 28.12.2004 г. № 186-ФЗ) в целях организации местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 марта 2005 г. устанавливают в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона границы муниципальных образований и наделяют соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

В этой связи суду следовало особое внимание уделить вопросу соблюдения требований, установленных этим законом.

Утверждения представителей Московской областной Думы, губернатора Московской области, Совета депутатов Домодедовского района, администрации городского округа Домодедово о соблюдении предусмотренных законом требований в ходе создания городского округа Домодедово судом оставлены без внимания.

Фактически не соглашаясь с решением о создании этого округа, суд обосновывает это тем, что доказательств невозможности осуществления жителями Домодедовского района местного самоуправления по двухуровневой системе суду так и не представлено.

Следует обратить внимание, что законодатель субъекта Российской Федерации и не должен доказывать обратное, т.е. возможность существования иной модели местного самоуправления, либо иных преимуществ сохранения ранее существовавшего порядка.

В силу ч.1 ст.249 ГПК РФ доказыванию подлежат обстоятельства, послужившие основанием для принятия оспариваемого нормативного правового акта, его законности.

В этой связи суд должен был всесторонне исследовать вопрос о правомерности создания указанного округа, для чего обратить внимание на требования ч. 2 ст.11 Закона № 131-ФЗ, содержащей условия возможности преобразования муниципального района в городской округ применительно к городскому поселению.

Во-первых, наличие «сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры» позволяющей округу решать вопросы местного значения и осуществлять переданные ей государственные полномочия; во-вторых, преобразование не должно принести вред прилегающему муниципальному району.

Указанные условия, как утверждали в судебном заседании представители законодательного органа субъекта и Домодедовского округа, не нарушены и с их учетом оспариваемый закон был принят.

Критическое отношение суда к этому свидетельствует о попытке оценивать их не с правовых, а с экономико-организационных позиций, что выходит за пределы полномочий суда.

Ошибочным следует признать и отношение суда к наличию Генерального плана развития городского округа Домодедово как обязательного предварительного условия преобразования муниципального образования в округ.

Вывод суда о том, что имеющийся Генеральный план развития городского округа Домодедово не имеет по делу какого-либо правового значения, является необоснованным, сделанным в силу неправильного толкования положений ст.11 Федерального закона № 131-ФЗ.

Между тем, в статье 1 оспариваемого закона имеется прямое указание на то, что принят он на основании Генерального плана городского округа Домодедово, утвержденного решением Совета депутатов Домодедовского района Московской области № 350/68 от 11.12.2006 г., опубликован в Домодедовской газете «Призыв» 30.12.2006 г.

Характерно, что проект плана был опубликован в газете «Призыв» от 2.09.2006 г. Согласно п.3 ст.28 Градостроительного кодекса Российской Федерации по проекту этого плана проведены «публичные слушания» во всех населенных пунктах Домодедовского района (10,11.12,17,18,19,24 октября 2006 г.).

16.04.2007 г. проект Генерального плана городского округа Домодедово был согласован с Правительством Российской Федерации.

Таким образом, наличие указанного плана развития имеет совершенно определенное правовое и организационно - экономическое значение.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает также ошибочным вывод суда о том, что вновь принятый и оспариваемый закон Московской области является по существу попыткой преодолеть силу ранее вынесенного судебного решения.

Поскольку законом не изменен перечень населенных пунктов и их границы, то ссылаться только на это как на дублирование старого закона у суда не было оснований, так как в судебном заседании вопрос оставления в прежнем виде картографического описания границ данного городского округа не оспаривался.

В тоже время принят он был на основании существовавшего Генерального плана городского округа Домодедово, в котором и содержалось обоснование необходимости и перспектив развития нового муниципального образования, а также отражены последние изменения в части внутренних параметров территорий отдельных населенных пунктов.

С учетом изложенного, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит вывод суда об удовлетворении заявленного Зайцевым А.М. требования о признании недействующим закона Московской области от 21.12.2006 г. № 234/2006-ОЗ «О городском округе Домодедово и его границе» - необоснованным, сделанным в

силу несоответствия установленным судом обстоятельств и неправильного применения норм материального права.

Таким образом, постановленное по делу решение Московского областного суда от 23 мая 2007 г. является незаконным, в связи с чем подлежащим отмене.

По мнению Судебной коллегии, с учетом установленных по делу обстоятельств, может быть принято новое решение об отказе Зайцеву А.М. в удовлетворении заявленного им требования.

Руководствуясь ст.361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Московского областного суда от 23 мая 2007 г. отменить.

По делу принять новое решение об отказе Зайцеву А.М. в удовлетворении заявленного им требования о признании недействующим закона Московской области от 21 декабря 2006 г. № 234/2006-ОЗ «О городском округе Домодедово и его границе».

Председательствующий

Судьи

