ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 71-Г07-25

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 29 ноября 2007 года

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

председательствующего **В.Н. Пирожкова**

судей **Т.И. Ерёменко и А.В. Харланова**

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлениям администрации МО «Балтийский городской округ», Окружного Совета депутатов МО «Балтийский городской округ», Домогатского М.В., жителей посёлков Тихореченское, Цветное, Нивы, Приморск, Дивное Павленкова В.С., Павленко Е.Л., Миропольской Н.А., Мацакова Г.К., Дворянчикова П.М., Власенко А.С., Жданкина И.Г., Жданкиной Л.Н., Каргиной Н.М., Жука А.Г., Рыжковой Т.В., Стукаловой А.И., Стукалова В.А., Мальневой Н.В., Мальнева Ю.А., Кабановой Н.И., Смирновой Е.Н., Мухиной Г.Н., Сергушкиной Е.С., Трофименко В.Н., Филаткиной В.А., Горшениной Т.И., Ивановой М.А., Гамаюновой Л.К., Синцевой А.И., Бердниковой О.В., Бердникова О.В., Кармановой Л.Б., Карманова В.М., Кармановой И.Б., Котлярова А.П., Горшениной Н.А., Горшенина В.В., Поповой Н.А., Чернышенко Н.Д., Марковой В.В., Сурковой Е.Ф., Ярмольчик Г.А., Маргач Г.Ф., Орлова А.Ю., Орловой Н.М., Тумащик Т.М., Утенкова О.Ф., Утенковой О.Г., Королевой Л.П., Королева А.А., Трибух Л.А., Королева А.А., Короткова А.А., Ткачук Д.Т., Моногаровой Р.А., Трибух Е.Ф., Семенова О.В. об оспаривании нормативных правовых актов, признании недействующими и не подлежащими применению законов Калининградской области от 11.09.2007года № 156 «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области», № 157 «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа», №158 «О порядке решения в 2008 году вопросов местного значения вновь образованных на территории Калининградской области поселений», № 159 от 26.09.2007 года «О внесении изменений в Закон Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» по кассационным жалобам Калининградской областной

Думы и Правительства Калининградской области на решение Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Еременко, объяснения представителя Калининградской областной Думы по доверенности А.В. Кузнецова, представителей губернатора Калининградской области по доверенности А.С. Автономова, Е.А. Сухорученко, Т.Н. Кузяевой, представителя правительства Калининградской области по доверенности А.К. Апанавичуса, поддержавших доводы кассационной жалобы, представителей администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» по доверенностям П.А. Монакова, С.В. Емкова, Е.П. Кушнеревой и представителей заявителей по доверенностям (всего 51 чел.) А.С. Царенко, И.А. Харьковщенко, возражавших против удовлетворения кассационной жалобы, объяснения заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Н.Ю. Гончаровой, полагавшей решение по существу оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь ст. ст. 193, 199, 360 ГПК Российской Федерации,

установила:

Законом Калининградской области №156 от 11 сентября 2007 года признаны утратившими силу законы Калининградской области №477 от 21.12.2004 года «О наделении муниципального образования «Балтийский городской округ» статусом муниципального района и об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований, находящихся на его территории», №523 от 31.03.2005года «Об изменении границы муниципального образования Балтийское городской поселение и наделении его статусом городского округа».

В соответствии с законом Калининградской области №157 от 11.09.2007 года муниципальное образование «Балтийский городской округ» было упразднено и на территории Балтийского городского округа образованы муниципальные образования «Город Балтийск» и «Поселок Приморск».

Вновь образованное муниципальное образование «Город Балтийск» наделено статусом городского округа, а вновь образованное муниципальное образование «Посёлок Приморск» включено в состав муниципального образования «Зеленоградский район», были установлены границы вышеуказанных муниципальных образований и численность представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и срок их полномочий и определена дата проведения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований – 02 декабря 2007 года.

Полномочия избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования городской округ «Город Балтийск» возложены на избирательную комиссию Калининградской области. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования «Посёлок Приморск» возложены на территориальную избирательную комиссию Зеленоградского

района. Установлены сроки полномочий глав вновь образованных муниципальных образований – 5 лет, порядок их избрания – из состава представительных органов вновь образованных муниципальных образований. Выбранные главы муниципальных образований возглавляют представительные органы соответствующих муниципальных образований. Внесены изменения в описание границ муниципального образования «Зеленоградский район».

Законом Калининградской области №158 от 11 сентября 2007 года определён порядок решения вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований на период с 01.01.2008 года по 31.12.2008 года.

Во время переходного периода органам местного самоуправления МО «Зеленоградский район» Калининградской области переданы полномочия органов местного самоуправления городского поселения «Посёлок Приморск» по решению вопросов местного значения, установленных пунктами 4, 5, 7, 20, 23, 24, 25, 26 части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Иные вопросы местного значения, установленные частью 1 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» на территории поселений, указанных в настоящем законе с 01.01.2008 года закреплены за муниципальным образованием – городским поселением «Поселок Приморск».

На основании закона Калининградской области №159 от 26.09.2007 года полномочия избирательных комиссий вновь образованных муниципальных образований возложены на Балтийскую территориальную избирательную комиссию.

Администрация и окружной совет депутатов упразднённого вышеуказанными нормативными актами муниципального образования «Балтийский городской округ» обратились в Калининградский областной суд с заявлениями об оспаривании названных законов Калининградской области, в обоснование заявленных требований ссылаясь на их противоречие положениям Конституции Российской Федерации, Европейской Хартии местного самоуправления, п.3 ст. 84 Федерального закона №131 от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», поскольку изменение границ и преобразование муниципальных образований произведено без согласия населения. Кроме того, выборы в представительные органы местного самоуправления назначены незаконно, поскольку не истёк срок полномочий окружного совета депутатов, и главы МО БГО, избранных в 2004-2005 годах на 5 лет. При изменении территории административно - территориального образования Балтийский городской округ не учтено мнение представительного органа местного самоуправления и не получены обоснование и заключения перечисленных в указанном законе органов государственной власти. Разграничение имущества вновь образованных муниципальных образований вопреки положениям ст. ст. 1-1.3 Федерального закона №133 от 06.10.2003 года не произведено. Законом Калининградской области № 159 от 26.09.2007 года полномочия избирательных комиссий вновь образованных муниципальных образований в период избирательной компании переданы от одной избирательной комиссии к другой, что не допускается

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Порядок избрания глав муниципальных образований определён оспариваемым законом без проведения местного референдума, что противоречит положениям ст. 34 Федерального закона №131 от 06.10.2003года.

Житель г. Балтийска Калининградской области Домогатский М.В. также обратился в Калининградский областной суд с заявлением об оспаривании вышеуказанного закона Калининградской области № 157 от 11.09.2007 года, полагая, что данным нормативным актом нарушены его права и свободы, созданы препятствия к осуществлению права на местное самоуправление, а при изменении границ муниципального образования не учтено мнение проживающих на его территории граждан путём проведения референдума.

Граждане Павленков В.С., Дворянчиков П.М., Жданкин И.Г., Стукалов В.А. и другие, являющиеся жителями поселков Тихореченское, Цветное, Нивы, Приморск, Дивное обратились в Калининградский областной суд с заявлениями об оспаривании вышеизложенных законов Калининградской области № 156, 157, 158 от 11.09.2007 года, указав, что в результате преобразования сельского поселения в городское они лишились льгот, установленных законодательством для граждан, проживающих в сельской местности. Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления на территории Балтийского городского округа так же произведено незаконно, чем нарушены их права.

Дела по заявлениям администрации и окружного совета депутатов, упраздненного вышеуказанными нормативными актами муниципального образования «Балтийский городской округ», Домогатского М.В., жителей поселков Тихореченское, Цветное, Нивы, Приморск, Дивное – Павленкова В.С., Дворянчикова П.М., Жданкина И.Г., Стукалова В.А. и других объединены судом в одно производство.

В судебном заседании администрация МО «БГО» заявления поддержали.

Губернатор Калининградской области и правительство Калининградской области просили суд в удовлетворении заявленных требований отказать.

Решением Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года заявления администрации МО «Балтийский городской округ», окружного Совета депутатов МО «Балтийский городской округ», Домогатского М.В., жителей посёлков Тихореченское, Цветное, Нивы, Приморск, Дивное Павленкова В.С., Павленко Е.Л., Миропольской Н.А., Мацакова Г.К., Дворянчикова П.М., Власенко А.С., Жданкина И.Г., Жданкиной Л.Н., Каргиной Н.М., Жука А.Г., Рыжковой Т.В., Стукаловой А.И., Стукалова В.А., Мальневой Н.В., Мальнева Ю.А., Кабановой Н.И., Смирновой Е.Н., Мухиной Г.Н., Сергушкиной Е.С., Трофименко В.Н., Филаткиной В.А., Горшениной Т.И., Ивановой М.А., Гамаюновой Л.К., Синцевой А.И., Бердниковой О.В., Бердникова О.В., Кармановой Л.Б., Карманова В.М., Кармановой И.Б., Котлярова А.П., Горшениной Н.А., Горшенина В.В., Поповой Н.А., Чернышенко Н.Д., Марковой В.В., Сурковой Е.Ф., Ярмольчик Г.А., Маргач Г.Ф., Орлова А.Ю., Орловой Н.М., Тумащик Т.М., Утенкова О.Ф., Утенковой О.Г., Королевой Л.П., Королева А.А., Трибух Л.А., Королева А.А., Короткова

А.А., Ткачук Д.Т., Моногаровой Р.А., Трибух Е.Ф., Семенова О.В. удовлетворены частично.

Признаны недействующими и не подлежащими применению с момента их принятия закон Калининградской области № 157 от 11 сентября 2007 года «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа», закон Калининградской области №158 от 11 сентября 2007 года «О порядке решения в 2008 году вопросов местного значения вновь образованных на территории Калининградской области поселений», ст. 1 закона Калининградской области № 159 от 26 сентября 2007 года «О внесении изменений в закон Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа».

В удовлетворении требований о признании недействующим закона Калининградской области от № 156 от 11 сентября 2007 года «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области» отказано.

В кассационных жалобах Калининградская областная дума и правительство Калининградской области просят указанное решение суда отменить в части удовлетворения заявленных требований ввиду неправильного применения судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене обжалуемого решения суда.

Как усматривается из материалов дела, законом Калининградской области №477 от 21.12.2004 года муниципальное образование Балтийский городской округ было наделено статусом муниципального района. На территории района образованы Балтийское городское поселение и Приморское городское поселение, установлены их границы.

На основании закона Калининградской области № 523 от 31.03.2005 года границы муниципального образования «Балтийское городское поселение» изменены, муниципальное образование «Балтийское городское поселение» наделено статусом городского округа, муниципальный район «Балтийский городской округ» упразднён.

Данные законы признаны не соответствующими Уставу Калининградской области постановлениями Уставного суда Калининградской области от 31.05.2007 года и 10.08.2007 года.

С учетом этого, муниципальное образование «Балтийский городской округ» возвращено к положению, существовавшему до вступления в силу главы 12 Федерального закона №131 от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», поэтому возникла необходимость в установлении границ муниципального образования и наделении его статусом в соответствии с требованиями вышеназванного закона.

Удовлетворяя заявленные требования, областной суд обоснованно исходил их того, что оспариваемыми по настоящему делу законами фактически произведено разделение муниципального образования и изменение его границ

без учета требований ст.ст. 12 и 13 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Анализируя документы, суд принял во внимание, то обстоятельство что еще постановлением главы администрации Калининградской области №50 от 17.02.1994 года в административные границы г. Балтийска были включены город Приморск и земли Зеленоградского района.

Постановлением главы администрации г. Балтийска №200 от 21 июня 1994 года был утверждён генеральный план г. Балтийска, согласно которому в городскую черту Балтийска вошёл город Приморск, а постановлением главы администрации Калининградской области №342 от 15.08.1994 года был образован «Балтийский городской округ», в состав которого включены город Приморск, посёлки Дивное, Цветное Крыловка, Черемухино, Нивы, Тихореченское, Парусное, Лунино, Танкиттено.

Фактически земли Зеленоградского района, в том числе и некоторые из данных населённых пунктов переданы в Балтийский городской округ в 1995 году. В этих административных границах и было создано муниципальное образование «Балтийский городской округ», в которое были включены все перечисленные населённые пункты, что подтверждается вышеназванными постановлениями, а также нашло отражение в Уставе Балтийского городского округа, принятом Советом депутатов 23.09.1997 года.

Затем постановлением Калининградской областной думы №32 от 01.07.1999 года были утверждены границы административно - территориального муниципального образования «Балтийский городской округ», совпадающие с границами этого муниципального образования, утвержденными ранее.

Законом Калининградской области №522 от 31.03.2005 года населённый пункт Приморск отнесён к категории посёлков. В связи с принятием постановления Калининградской областной думы №32 от 01.07.1999 года губернатором Калининградской области 09.09.2005года признано утратившим силу постановление №50 от 17.02.1994 года и исключено описание территории Балтийского городского округа из постановления №342 от 15.02.1994 года.

Анализируя указанные акты, суд первой инстанции пришел к выводу, что Балтийский городской округ был образован как единое поселение – город с пригородными посёлками. Имевший статус города посёлок Приморск, являющийся наиболее крупным посёлком из пригородных населенных пунктов, был лишён этого статуса и включён в городскую черту г. Балтийска. Таким образом, на территории Балтийского городского округа фактически образовано городское поселение, включающее в себя один город и пригородные посёлки с небольшой численностью населения.

Первоначально, до создания Балтийского городского округа, и Приморск и земли Зеленоградского района, включающие вышеперечисленные посёлки, постановлением главы администрации Калининградской области №50 от 17.02.1994 года были включены именно в черту города Балтийска.

Поскольку Балтийский городской округ с момента его создания не обладал статусом района, в соответствии с положениями ст. 84 ФЗ №131 от

06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» он мог быть преобразован с соблюдением требований статей 12, 13 вышеназванного Федерального закона, что произведено не было.

После признания не соответствующими Уставу Калининградской области указанных выше законов в отношение Балтийского городского округа законодателю следовало выполнить положения Главы 12 ФЗ №131 от 06.10.2003г.

Вступившим в законную силу решением Калининградского областного суда от 16 июня 2005 года, которым отказано в удовлетворении заявления прокурора Калининградской области об оспаривании закона Калининградской области №522 от 31.03.2005г., установлено, что наделение МО «БГО» статусом городского округа возможно, муниципальным районом это образование никогда не было. (Кассационное производство по этому делу было прекращено определением Верховного Суда РФ от 21.09.2005г. в связи с отказом прокурора от кассационного представления).

Суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемыми по настоящему делу законами фактически произведено разделение муниципального образования, изменение его границ.

На территории Балтийского городского округа до наделения его статусом в соответствии с положениями главы 12 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существовало единое муниципальное образование, обладающее признаками городского поселения, исходя из понятий, которые определены ст. 11 указанного закона.

Поэтому суд сделал правильный вывод о том, что исключение оспариваемыми законами посёлка Приморск из городской черты Балтийска, а так же остальных посёлков из состава муниципального образования Балтийский городской округ и их последующее включение в Зеленоградский муниципальный район является разделением муниципального образования – Балтийского городского округа, повлекшее изменение границ ранее существовавшего муниципального образования.

В соответствии с пунктом 3 статьи 84 Федерального закона N 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу настоящей главы, в период со дня вступления в силу настоящей главы до 1 января 2006 года допускаются исключительно в порядке и по основаниям, установленным настоящей статьей и статьей 85 настоящего Федерального закона. Изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу настоящей главы, производятся с соблюдением требований соответственно статей 12 и 13 настоящего Федерального закона.

На основании ч.5 ст. 13 Федерального закона №131 от 06.10.2003 года разделение поселения, влекущее образование двух или более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений,

выраженного путём голосования, предусмотренного частью 3 ст. 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан.

Поэтому выделение посёлка Приморск, входящего в черту города Балтийска с другими территориями, в самостоятельное городское поселение является разделением поселения и может быть осуществлено только с соблюдением положений ст. 13 вышеуказанного Федерального закона.

Поскольку судом установлено и подтверждается материалами дела, что преобразование и изменение границ указанных образований было произведено субъектом Российской Федерации с нарушением требований федерального законодательства, суд обоснованно признал оспариваемые акты противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

При данных обстоятельствах дела оснований для отмены обжалуемого судебного постановления не имеется, поскольку обстоятельства дела, имеющие значение для разрешения дела судом установлены, нормы материального права применены судом правильно.

Доводы кассационных жалоб сводятся к доводам, изложенным в судебном заседании, которые были предметом исследования в суде и не нашли своего подтверждения, в связи с чем не могут служить основанием к отмене обжалуемого постановления.

Руководствуясь ст. 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года – оставить без изменения, а кассационные жалобы Калининградской областной думы и правительства Калининградской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи