

У



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 71-Г08-25

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

12 ноября 2008 года

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

председательствующего
судей

А.Н. Пирожкова

Т.И. Ерёменко и О.А. Ксенофонтовой

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе администрации муниципального образования Балтийский городской округ на решение Калининградского областного суда от 21 августа 2008 года, которым отказано в удовлетворении заявления администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» о признании недействующими и не подлежащими применению с момента принятия законов Калининградской области от 30 июня 2008 года №267 «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области» в части признания утратившими силу закона Калининградской области от 31 марта 2005 года № 522 «Об изменении статуса города Приморск» и закона Калининградской области от 22 марта 2005 года №516 «О внесении изменений в Закон Калининградской области от 27 марта 1996 года №44 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области Российской Федерации» и от 3 июля 2008 года №274 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Балтийский городской округ».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Ерёменко, объяснения представителей администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» С.В. Емковой, Е.П. Кушнеревой, П.А. Монакова, представителей Калининградской областной думы А.В. Кузнецова, М.Ю. Плюхина, Н.Ш. Сулеймановой, представителя губернатора, правительства Калининградской области Т.Н. Кузяевой, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Н.Ю. Гончаровой,

полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Администрация муниципального образования «Балтийский городской округ» обратилась в суд с заявлением об оспаривании закона Калининградской области от 30 июня 2008 года № 267 «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области» в части признания утратившим силу закона Калининградской области от 31 марта 2005 года № 522 «Об изменении статуса города Приморска», закона Калининградской области от 22 марта 2005 года № 516 «О внесении изменений в Закон Калининградской области от 27 марта 1996 года № 44 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области Российской Федерации», а так же закона Калининградской области от 3 июля 2008 года № 274 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Балтийский городской округ».

В обоснование заявления указано, что, по мнению заявителя, оспариваемые законы противоречат Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и по существу являются преодолением решения Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года, которым были признаны недействующими и не подлежащими применению закон Калининградской области от 11 сентября 2007 года №157 «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа», закон Калининградской области от 11 сентября 2007 года №158 «О порядке решения в 2008 году вопросов местного значения вновь образованных на территории Калининградской области поселений» и статья 1 закона Калининградской области от 26 сентября 2007 года №159 «О внесении изменений в Закон Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа».

По делу состоялось указанное выше решение Калининградского областного суда.

В кассационной жалобе администрация муниципального образования «Балтийский городской округ» ставит вопрос об отмене решения суда, как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права и вынесении нового решения по делу, которым просит заявление удовлетворить.

В кассационной жалобе указано, что суд безосновательно, в нарушение требований статьи 61 ГПК РФ не принял во внимание выводы судебных постановлений, принятых по результатам проверки законности и обоснованности законов Калининградской области - решения Калининградского областного суда от 16 июня 2005 года, принятого по заявлению об оспаривании закона Калининградской области от 31 марта 2005 года № 522 «Об изменении статуса города Приморск» и № 523 «Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городского поселение» и наделении его статусом городского округа», также постановлений Уставного суда Калининградской

области от 31 мая 2007 года и от 10 августа 2007 года, принятым по запросам губернатора Калининградской области о проверке законности обоснованности закона Калининградской области от 31 марта 2005 года № 523 «Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городского поселение» и наделении его статусом городского округа», закона Калининградской области от 21 декабря 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», а также решения Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года, принятого по заявлению об оспаривании закона Калининградской области от 11 сентября 2007 года № 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» и статьи 1 закона Калининградской области от 26 сентября 2007 года «О внесении изменений в Закон Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа».

В жалобе также имеется ссылка на то, что принятым по делу решением фактически преодолены судебные акты - решение Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2007 года и определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 года № 194 О-П.

Кроме того, в кассационной жалобе содержатся доводы несогласия заявителя с выводами суда.

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

Законом Калининградской области от 30 июня 2008 года №267 «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области» признаны утратившими силу закон Калининградской области от 31 марта 2005 года № 522 «Об изменении статуса города Приморска», закон Калининградской области от 22 марта 2005 года № 516 «О внесении изменений в Закон Калининградской области от 27 марта 1996 года № 44 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области Российской Федерации».

Законом Калининградской области от 3 июля 2008 года № 274 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Балтийский городской округ», муниципальное образование «Балтийский городской округ» наделено статусом муниципального района в ранее существовавших границах и на указанной территории образовано три поселения: два городских поселения - «Балтийское городское поселение» и «Приморское городское поселение», и одно сельское поселение - «Сельское поселение Дивное». Установлены границы муниципальных образований, численность и срок полномочий представительных органов первого созыва

вновь образованных поселений, дата проведения выборов, вопросы организации выборов.

Установлен срок полномочий и порядок избрания глав вновь образованных поселений, определено, что они исполняют полномочия председателей представительных органов и муниципальных образований.

Статьями 4, 7, 8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен порядок принятия представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов, их обнародования и вступления в силу.

Обсуждая вопрос о соблюдении порядка подготовки, принятия, обнародования и вступления в законную силу оспариваемых правовых актов, суд обоснованно исходил из того, что проекты законов рассматривались на правомочном заседании Калининградской областной думы в двух чтениях с принятием большинством голосов соответствующих постановлений о принятии в первом чтении проектов законов и принятии законов в целом, после чего законы были подписаны губернатором области и официально опубликованы в установленном порядке в газете «Калининградская правда».

При таком положении суд пришел к обоснованному выводу о том, что процедура принятия законов не нарушена.

Судом дан правильный анализ законодательства, регламентирующего вопросы территориальной организации местного самоуправления, правильно установлены обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, правильно применен материальный закон к спорным правоотношениям.

Суд правильно исходил из положений статей 84-85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми установлены переходные положения осуществления местного самоуправления, в частности, порядок приведения территориальной организации местного самоуправления в соответствие с новыми принципами территориальной организации местного самоуправления для территорий, в которых структура территориальной организации существующих муниципальных образований не соответствует указанным положениям.

Судом установлено, что образованное в 1994 году муниципальное образование «Балтийский городской округ» на 6 октября 2003 года осуществляло свою деятельность на основании закона Калининградской области от 18 января 1996 года № 31 «Об основах местного самоуправления в Калининградской области», в соответствии с которым муниципальное образование «Балтийский городской округ», включало в себя два города - Балтийск и Приморск, а также несколько поселков.

Границы муниципального образования были утверждены постановлением Калининградской областной думы от 1 июля 1999 года № 32 «Об утверждении границы административно-территориального, муниципального образования «Балтийский городской округ».

Структура и порядок избрания органов местного самоуправления были установлены Уставом муниципального образования «Балтийский городской округ» 1997 года, в последующем - Уставом 2005 года.

Вывод суда о том, что с принятием законов Калининградской области от 21 декабря 2004 года № 477 «О наделении муниципального образования «Балтийский городской округ» статусом муниципального района и об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований, находящихся на его территории», наделившего два городских поселения статусом муниципального района, от 31 марта 2005 года № 522 «Об изменении статуса города Приморск», изменившего статус города Приморск на поселок, от 31 марта 2005 года № 523 «Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городского поселения» и наделении его статусом городского округа», наделившего образованный законом Калининградской области от 21 декабря 2004 года № 477 муниципальный район статусом городского округа, в нарушение статьи 84 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, были произведены изменения в структуре местного самоуправления является правильным, поскольку приведенные законы изменяли статус муниципальных образований.

Законы Калининградской области от 21 декабря 2004 года № 477 «О наделении муниципального образования «Балтийский городской округ» статусом муниципального района и об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований, находящихся на его территории», и от 31 марта 2005 года № 523 «Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городского поселения» и наделении его статусом городского округа» признаны не соответствующими Уставу (Основному закону) Калининградской области постановлениями Уставного суда Калининградской области от 31 мая 2007 года и 10 августа 2007 года.

Действующим законом Калининградской области от 11 сентября 2007 года № 156 «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области» признаны утратившими силу законы Калининградской области от 21 декабря 2004 года № 477 «О наделении муниципального образования «Балтийский городской округ» статусом муниципального района и об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований, находящихся на его территории», а так же от 31 марта 2005 года № 523 «Об изменении границы муниципального образования Балтийское городское поселение и наделении его статусом городского округа».

Законом Калининградской области от 11 сентября 2007 года № 157 «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» муниципальное образование «Балтийский городской округ» было упразднено и на территории Балтийского городского округа образованы муниципальное образование «Город Балтийск», которое наделено статусом городского округа, и «Поселок Приморск», который наделен статусом городского поселения и включен в состав муниципального образования «Зеленоградский район».

Вступившим в законную силу решением Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года, имеющим преюдициальное значение в соответствии со статьей 61 ГПК РФ для настоящего спора. Закон Калининградской области от 11 сентября 2007 года № 157 «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» признан недействующим с момента вступления решения суда в законную силу.

Проанализировав приведенные правовые акты, суд пришел к правомерному выводу о том, что с принятием оспариваемых законов Калининградской области от 30 июня 2008 года № 267 «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области» и от 3 июля 2008 года № 274 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Балтийский городской округ», муниципальное образование «Балтийский городской округ» было возвращено к структуре, существовавшей до вступления в законную силу главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом правильным является вывод суда о том, что фактическое нахождение в составе муниципального образования на 6 октября 2003 года нескольких сельских населенных пунктов (поселков) наряду с двумя городами - Балтийск и Приморск, являлось однородной структурой по сравнению с той, что установлена законом Калининградской области от 3 июля 2008 года № 274 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Балтийский городской округ».

Приведенное позволило сделать суду правильный вывод о том, что в соответствии с частью 3 статьи 84 Федерального закона от 6 октября 2003 года изменение границ муниципального образования, его преобразование в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 85 указанного Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с принятием оспариваемых законов Калининградской области не производились.

Суд обоснованно не принял во внимание доводы заявителя о том, что генеральным планом г. Балтийска, утвержденного постановлением главы администрации г. Балтийска от 21 июня 1994 года № 200 «Об утверждении генерального плана г. Балтийска» были установлены границы муниципального образования, которые изменены оспариваемыми законами Калининградской области. Как установлено судом, в нарушение положений статьи 15 Конституции Российской Федерации постановление не было опубликовано, в связи с чем, не подлежит применению и не может порождать правовые последствия.

Правильным является вывод суда о том, что не имеет преюдициального значения в силу статьи 61 ГПК Российской Федерации решение Калининградского областного суда от 11 октября 2007 года, в соответствии с которым указано на применение постановления главы администрации г. Балтийска от 21 июня 1994 года № 200 «Об утверждении генерального плана г. Балтийска», поскольку обсуждение вопроса о законности названного

постановления не было предметом спора, разрешенного судебным постановлением.

Обсуждая доводы заявителя о том, что численность населения населенных пунктов менее установленной статьей 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (менее 3000 человек), структура муниципального образования не отвечает интересам населения с учетом сложившейся инфраструктуры населенных пунктов, суд обоснованно исходил из того, что включение в состав сельского поселения нескольких сельских населенных пунктов с численностью менее 1000 человек не противоречит положениям пункта 7 части 1 статьи 11 ФЗ 131-ФЗ, каких-либо иных ограничений, указных заявителем законом не установлено.

Ссылка заявителя на то, что земельный участок, находящийся в ведении Министерства обороны Российской Федерации в результате принятия оспариваемых законов включен в состав территорий всех трех муниципальных образований, обоснованно не принята судом во внимание, поскольку положения части 2 статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации и пункта 5 части 3 статьи 27 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» регламентируют требования, предъявляемые к границам населенных пунктов и земельных участков, в данном случае разрешен вопрос о границах муниципальных образований.

При этом судом обоснованно принято во внимание то обстоятельство, что в соответствии с частью 3 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускается уточнение границ муниципальных образований с учетом требований градостроительного и земельного законодательства в срок не позднее 1 января 2009 года, кроме того, материалами дела подтверждается, что граница земельного участка для нужд Министерства обороны Российской Федерации не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства, так же подлежит уточнению.

Обсуждая вопрос о соблюдении требований части 5 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», абзаца 4 пункта 2 части 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым определение прядка избрания глав вновь образованных муниципальных образований не допускается до истечения месячного срока со дня вступления в силу оспариваемого Закона, суд обоснованно исходил из того, что решениями избирательной комиссии Калининградской области от 20 августа 2008 года отказано в регистрации инициативных групп по проведению местных референдумов по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, кроме того, установленный законом срок, на который ссылается заявитель, на день постановления решения суда по делу истек.

Вывод суда об отсутствии нарушений требований Федерального закона от 18 декабря 1997 года № 152 «О наименовании географических объектов» в том, что Законом Калининградской области от 3 июля 2007 года № 274 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Балтийский городской округ» изменено правовое регулирование категории населенного пункта Приморск, является правильным. При отсутствии специального правового акта, регламентирующего указанный вопрос, суд пришел к правомерному выводу о том, что оспариваемым законом вопрос об определении категории населенного пункта Приморск, Балтийск не разрешен, географическое название населенных пунктов согласно Общероссийскому классификатору объектов административно-территориального деления город Балтийск и поселок Приморск не изменялось.

Вывод суда об отсутствии оснований для удовлетворения заявления администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» мотивирован, соответствует обстоятельствам дела и требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

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

Руководствуясь ст.ст. 360, 361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Калининградского областного суда от 21 августа 2008 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Администрации Муниципального образования «Балтийский городской округ» - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи