



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 3-Г01-24

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

В.П. Кнышева

судей

А.В. Харланова

В.И. Нечаева

рассмотрела в судебном заседании от 13 ноября 2001 г. дело по заявлению прокурора Республики Коми о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ряда положений Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» от 16 июня 1998 г. (с последующими изменениями и дополнениями) по кассационному протесту прокурора Республики Коми на решение Верховного Суда Республики Коми от 14 сентября 2001 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Власовой Т.А., поддержавшей доводы кассационного протеста частично, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

у с т а н о в и л а :

Прокурор Республики Коми обратился в Верховный Суд Республики Коми с заявлением о признании противоречащими федеральному

законодательству и недействующими, не подлежащими применению: абзац 4 ст. 2 в части употребления термина «глава администрации муниципального образования»; абзацы 10, 11 ст. 2; абзацы 14, 17 ст. 2 в части употребления терминов «Совет муниципального образования» и «Совет»; ч. 2 ст. 5; ч. 1 ст. 6; п. 3 ст. 9; ч. 1, 3 ст. 15 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования»; п. 12, 16 ч. 1 ст. 15; ч. 2, 3, 5 ст. 16 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования»; ч. 2, 6 ст. 17; ч. 2, 7 ст. 17 в части употребления термина «Совет муниципального образования»; ч. 1, 2, 3, 4, 5, 6 ст. 18 в части употребления терминов «Совет муниципального образования», «Совет»; ст. 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования», «Совет»; ч. 1 ст. 33; ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36, ч. 6 ст. 37, ч. 1, 6 ст. 38 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования», «Совет»; ч. 4 ст. 39 в части употребления термина «глава администрации муниципального образования»; ч. 2, 3 ст. 43, ч. 1 ст. 44, ч. 2, 3 ст. 45, ч. 1 ст. 46, ч. 1 ст. 47, ч. 1 ст. 48, ч. 1 ст. 51 в части употребления терминов «Совет муниципального образования» и «глава администрации муниципального образования»; ч. 2 ст. 53; ч. 1 ст. 58; ст. 56, 59, 65, ч. 3, 4 ст. 72 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования» Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» от 16 июня 1998 года № 25-РЗ в редакции Закона Республики Коми от 9 января 2001 года № 4-РЗ. В обоснование заявления указал, что в нарушение положений федерального законодательства приведенные выше нормы Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» не предусматривают право граждан на местное самоуправление на части поселений и иных населенных территориях Республики Коми, ограничивают их право на непосредственное владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью, а, кроме того, незаконно устанавливают приоритет коми языка по отношению к русскому языку, не учитывают при решении вопросов местного значения интересы казачества, предоставляют Государственному Совету Республики Коми, не предусмотренные федеральным законодательством полномочия по установлению порядка передачи объектов собственности в собственность муниципальных образований, допускают вмешательство органов государственной власти Республики Коми в формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, неосновательно предусматривают возможность образования внебюджетных фондов муниципальных образований, устанавливают не соответствующее федеральному законодательству понятие муниципальной

службы и регулируют отнесенные к исключительному ведению местного самоуправления вопросы организации органов местного самоуправления.

Решением Верховного Суда Республики Коми от 14 сентября 2001 г. постановлено: заявление прокурора Республики Коми удовлетворить частично, признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими, не подлежащими применению с момента вступления решения суда в законную силу: абзац 4 ст. 2; абзацы 14, 17 ст. 2 в части употребления терминов «Совет муниципального образования» и «Совет»; п. 3 ст. 9 в части слов «муниципальная собственность»; ч. 1, 2, 3 ст. 15 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования»; ч. 2, 3, 5 ст. 16 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования»; ч. 2, 6 ст. 17 в части слов «в соответствии с настоящим Законом»; ч. 2, 7 ст. 17 в части употребления термина «Совет муниципального образования»; ч. 1, 2, 3, 4, 5, 6 ст. 18 в части употребления терминов «Совет муниципального образования», «Совет»; ст. 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования», «Совет»; ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36, ч. 6 ст. 37, ч. 1, 6 ст. 38 в части употребления терминов «глава администрации муниципального образования», «Совет муниципального образования», «Совет»; ч. 4 ст. 39 в части употребления термина «глава администрации муниципального образования»; ч. 2, 3 ст. 43, ч. 1 ст. 44, ч. 2, 3 ст. 45, ч. 1 ст. 46, ч. 1 ст. 47, ч. 1 ст. 48, ч. 1 ст. 51 в части употребления терминов «Совет муниципального образования» и «глава администрации муниципального образования»; ч. 1 ст. 58 в части слов «в федеральном бюджете и местном бюджете»; ст. ст. 56, 59, 65, ч. 3, 4 ст. 72 в части употребления терминов «глава муниципального образования», «Совет муниципального образования» Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» от 16 июня 1998 г. № 25-РЗ в редакции Закона Республики Коми от 9 января 2001 г. № 4-РЗ.

В удовлетворении остальной части заявленных требований прокурору Республики Коми отказать.

В кассационном протесте прокурора Республики Коми ставится вопрос об отмене решения суда в части отказа прокурору в удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела в пределах доводов кассационного протеста, обсудив доводы кассационного протеста, Судебная коллегия оснований для его удовлетворения не находит

Отказывая прокурору в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению образцов 10, 11 ст. 2; ч. 2 ст. 5; ч. 1 ст. 6; п. 16 ч. 1 ст. 15; ч. 1 ст. 33; ч. 2 ст. 53; ст. 59 в части образования в не бюджетных

фондов, оспариваемого закона Республики Коми суд правильно исходил из того, что установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в связи с чем нормативные акты субъекта Российской Федерации должны соответствовать федеральному законодательству. Положения, содержащиеся в названных выше статьях Закона Республики Коми, федеральному законодательству не противоречат.

Так, в решении суда правильно указано, что в абзаце 10 ст. 2 и ч. 2 ст. 5 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» дано определение муниципального образования, которое полностью согласуется с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями (ст. 1, 5, 12, 13) в их взаимосвязи с нормами Закона Республики Коми «Об административно-территориальном, муниципальном устройстве и о наименованиях географических объектов Республики Коми» от 8 июня 2000 года № 37-РЗ и ч. 3 ст. 5 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» и не нарушает территориальные основы местного самоуправления.

Предусмотренное абзацем 11 ст. 2 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» понятие муниципальной собственности, как собственности, находящейся во владении, пользовании и распоряжении местных органов власти, также соответствует положениям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 29), согласно которым права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления (местные органы власти). Указанные права могут принадлежать и населению непосредственно, но только в случаях прямо предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований. То есть, федеральное законодательство не предписывает субъектам Российской Федерации устанавливать в своих нормативных правовых актах о местном самоуправлении право населения на непосредственное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и оставляет решение этого вопроса на их усмотрение.

Правильно суд исходил и из того, что не противоречит федеральному законодательству и определенный в ч. 1 ст. 6 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» порядок употребления языков при осуществлении местного самоуправления. Согласно ст. 68 Конституции Российской Федерации и ст. 2, 3, 11, 15, 16 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» в редакции Федерального

закона от 24 июля 1998 года № 126-ФЗ государственный язык Российской Федерации (русский) и государственный язык Республики Коми (коми) являются равноправными во всех предусмотренных Законом РСФСР проявлениях. Грамматическое и буквальное толкование содержания ч. 1 ст. 6 Закона Республики Коми применительно к принципу равноправия языков и основанной на этом принципе однородности их употребления свидетельствуют, как обоснованно указал суд в решении, что коми язык не имеет приоритета в отношении русского языка. В частности, конструкция указанной нормы основана на алфавитном перечислении государственных языков, употребляемых в Республике Коми при осуществлении местного самоуправления (коми и русский языки), и соответствует сложившимся правилам правописания.

Суд также правильно исходил из того, что отсутствие в п. 16 ч. 1 ст. 15 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» правового регулирования по вопросу организации местного самоуправления, обусловленного компактным проживанием на территориях муниципальных образований Республики Коми казачества, само по себе также не противоречит федеральному законодательству о местном самоуправлении, поскольку ст. 15 Закона Республики Коми в целом посвящена уставу муниципального образования и не препятствует муниципальным образованиям Республики Коми в случае необходимости решить вопрос с казачеством в своих уставах.

Кроме того, судом установлено, что каких-либо данных свидетельствующих о компактном проживании групп казаков на территории Республики Коми и о наличии на этой же территории казачьих обществ не имеется. Региональная общественная организация «Союз казаков Республики Коми» в государственный реестр казачьих обществ не включена и само ее существование, как обоснованно указал суд, еще не является основанием для признания факта компактного проживания казаков на той или иной территории Республики Коми.

Является обоснованным и вывод суда о соответствии федеральному законодательству и положений ч. 1 ст. 33 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми», согласно которым лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Так, приведенная норма Закона Республики Коми аналогична ч. 1 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а, кроме того, полностью согласуется со ст. ст. 1, 2, 4, 7 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 года № 8-РЗ с последующими изменениями, дополнениями, исключившими выборность муниципального служащего, т.к. в силу норм федерального законодательства выборное должностное лицо муниципального образования не проходит (на постоянной основе)

муниципальную службу, а исполняет свои полномочия в пределах срока на который оно избрано. Поэтому в Законе Республики Коми упоминания о том, что муниципальный служащий может занимать муниципальную должность, не являющуюся выборной, не требовалось, на что правильно обращено внимание в решении суда.

Установленное ч. 2 ст. 53 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» вмешательство органов государственной власти Республики Коми в формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов носит строго определенный характер и не может расцениваться, как неосновательное ущемление бюджетных прав органов местного самоуправления. В частности, из содержания приведенной нормы следует, что органы государственной власти Республики Коми не вмешиваются в формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, за исключением случаев целевого финансирования через местный бюджет государственных программ, реализуемых на территории муниципального образования. Такая конструкция нормы, как правильно указал суд, исключает ее двоякое толкование и бесспорно свидетельствует о самостоятельности органов местного самоуправления в области бюджетного процесса в целом. Целевое же финансирование через местный бюджет и за счет средств бюджета Республики Коми государственных программ всего лишь наделяет органы государственной власти Республики Коми строго ограниченным (в рамках целевых программ и в пределах предоставленных для их реализации средств) правом на участие в бюджетном процессе органов местного самоуправления, что как обоснованно указал суд соответствует положениям ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 4, 9 Федерального закона «О Финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 9 июля 1999 года № 159-ФЗ, ст. ст. 8, 86, 130, 153, 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Правильно суд исходил и из того, что предусмотренное в ст. 59 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» право представительных органов муниципальных образований образовывать внебюджетные фонды муниципальных образований в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации и Республики Коми также является допустимым, т.к. основано на положениях ст. 72 Конституции Российской Федерации, ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями, ст. 5. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым нормативное регулирование в области

образования не государственных внебюджетных фондов отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом данное нормотворчество, как правильно указал суд, осуществляется без учета положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку вопросы образования фондов, не являющихся государственными, Кодексом не регулируются. Сами же не государственные внебюджетные фонды в силу приведенных норм федерального законодательства изначально являются целевыми и их целевое назначение не зависит от наличия либо отсутствия в законах субъектов Российской Федерации этого термина.

Содержатся в решении суда также выводы и по другим доводам кассационного протеста прокурора, которые соответствуют положениям федерального законодательства.

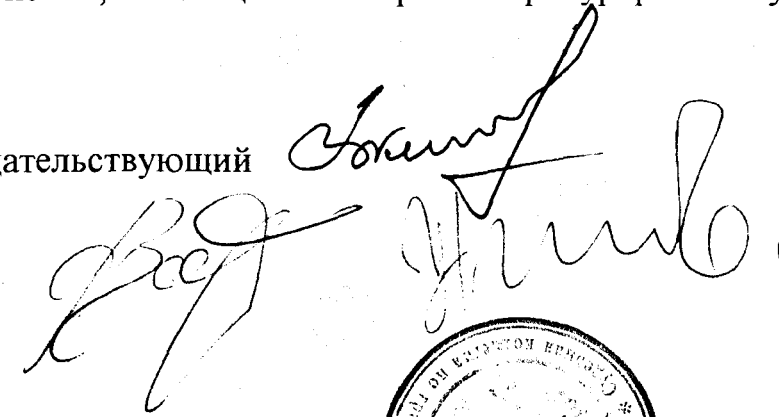
Руководствуясь ст. ст. 305, 311 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

о п р е д е л и л а :

решение Верховного Суда Республики Коми от 14 сентября 2001 г. оставить без изменения, а кассационный протест прокурора – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи



Копия верна
Ответственный секретарь
Верховного Суда РФ

