ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Дело № 55-Г02-6

г. Москва 2 апреля 2002 г.

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

председательствующего Кнышева В.П.

судей - Потапенко С.В.

Горохова Б.А.

рассмотрела в судебном заседании от 2 апреля 2002г. дело по заявлению прокурора Республики Хакасия о признании пункта 5 статьи 5; пунктов2,4,7,17 статьи 6; пунктов 1-7 статьи 13; части 2 пункта 2 статьи 14; подпункта 1 пункта 3 статьи 17; пунктов5,6,16 статьи 22; пункта 2 статьи 27; пункта 4 статьи 28; пунктов 1,6 статьи 29; пункта 2 статьи 31; пункта 2 статьи 32; пункта 3 статьи 34; пунктов 1,2,4 статьи 35; пункта 6 статьи 36 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия», противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению, по кассационной жалобе Верховного Совета Республики Хакасия на решение Верховного суда Республики Хакасия от 10 декабря 2001 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Потапенко С.В., выслушав заключение прокурора Генеральной

прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Прокурор Республики Хакасия обратился в суд с заявлением о признании отдельных положений Закона Республики Хакасии от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия», противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению.

Представитель Верховного Совета Республики Хакасия Гончаренко С.Ю. в судебном заседании требования заявителя не признала.

Решением Верховного суда Республики Хакасия от 10 декабря 2001 г. заявление прокурора удовлетворено. Суд признал противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению

положение пункта 7 статьи 6 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения Совета депутатов района полномочиями по установлению порядка пользования и распоряжения землёй и другими ресурсами, находящимися в ведении района в соответствии с действующим законодательством;

положение пункта 17 статьи 6 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения Совета депутатов района полномочиями по образованию внебюджетных и валютных фондов, определении их статуса и целевого назначения, контролю за их деятельностью и утверждению отчёта об их использовании;

положение части 2 пункта 3 статьи 14 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной

власти районов в Республике Хакасия» в части наделения Совета народных депутатов полномочиями по выражению мотивированного недоверия в случае признания неудовлетворительной работы начальника отдела внутренних дел района, начальника милиции общественной безопасности района и направлении решения Совета народных депутатов министру внутренних дел Республики Хакасия;

положение подпункта 1 пункта 3 статьи 17 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения постоянных комиссий Совета депутатов района полномочиями по участию в разработке проектов планов и программ экономического и социального развития, бюджета и решений Совета депутатов по другим вопросам;

положение пункта 16 статьи 22 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения главы администрации полномочиями по принятию решений в соответствии с законодательством об образовании и составе специальных комиссий: административной, по делам несовершеннолетних и иных, и осуществлении общего руководства их работой;

положение пункта 2 статьи 27 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения администрации района правом распоряжения средствами районного бюджета в соответствии с решениями, принятыми Советом депутатов района;

положение пункта 6 статьи 29 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения администрации района полномочиями по внесению предложений в Совет депутатов об образовании целевых внебюджетных и валютных фондов;

положение пункта 2 статьи 32 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения администрации района полномочиями по организации и ведению государственного земельного кадастра;

положение пункт 2 статьи 35 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения администрации района полномочиями по организации в соответствии с законодательством учёта лиц, которым осуществляется помощь за счёт средств районного бюджета, и принятию мер к пополнению районного отделения фонда социальной защиты населения за счёт привлечённых в установленном законом порядке средств;

положение пункта 4 статьи 35 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» в части наделения администрации района полномочиями по руководству органами опеки и попечительства района.

В кассационной жалобе, поданной Верховным Советом Республики Хакасия, поставлен вопрос об отмене решения и о вынесении нового решения по тем основаниям, что выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют фактическим обстоятельствам дела и требованиям закона. Действие оспоренных норм приостановлено, поэтому суд, по мнению представителя Верховного Совета Республики Хакасия, не имел права признавать эти нормы недействующими.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской не находит оснований для ее удовлетворения, поскольку решение суда первой инстанции является законным и обоснованным.

Доводы представителя Верховного Совета, что действие положений п. 17 ст.6; п.п 1 п.3 ст. 17; п.2 ст.27; п.6 ст.29; п.2 ст.35 приостановлено законом Верховного Совета Республики Хакасия от 10 мая 2001 года и в настоящее время не действуют, а потому и не могут быть признаны

недействующими, судом первой инстанции правильно признаны не основанными на законе.

Как видно из Закона Республики Хакасия «О внесении изменений в Закон Республики Хакасия «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия», принятым 10 мая 2001г., действие положений п. 17 ст.6; п.п 1 п.3 ст. 17; п.2 ст.27; п.6 ст.29; п.2 ст.35 приостановлено до принятия закона Республики Хакасия о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Хакасия. Суд первой инстанции пришел к верному выводу о том, что само по себе приостановление действия закона во времени не исключает возможность приведения его в действие в любое время, а потому требования прокурора о признании оспариваемых положений недействующими и не соответствующими федеральному законодательству разрешил по существу.

Положения пункта 17 статьи 6; подпункта 1 пункта 3 статьи 17; пункта 2 статьи 27; пункта 6 статьи 29; пункта 2 статьи 35 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» регулируют вопросы формирования районного бюджета, определяют полномочия главы администрации района, районного Совета депутатов по разработке, утверждению, распоряжению, контролю за исполнением бюджета, программ и планов социально-экономического развития, а также иные полномочия главы администрации района по использованию бюджетных средств района.

Однако в силу ст. ст. 10, 14 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) органы государственной власти не наделены полномочиями по решению вопросов, связанных с формированием, исполнением местного бюджета и контролем за его исполнением, так как эти вопросы входят в компетенцию органов местного самоуправления.

Суд первой инстанции обоснованно удовлетворил заявление прокурора в части признания противоречащим федеральным законам пункта 7 статьи 6 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия», относящего к ведению Совета депутатов района установления порядка пользования и распоряжения землёй и другими природными ресурсами, находящимися в ведении района, в соответствии с действующим законодательством.

Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов (пункты «в», «к» части 1 ст. 72). Поэтому разграничение полномочий по указанным предметам совместного ведения осуществляется в соответствии с федеральными законами, которым не могут противоречить законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Так, в силу ст.46 Лесного кодекса РФ к полномочиям Российской Федерации в области использования охраны и защиты лесного фонда относится владение, пользование и распоряжение лесным фондом, установление норм и правил пользования лесным фондом, определение порядка предоставления участков лесного фонда в пользование, предоставление, ограничение и прекращение прав пользования участками лесного фонда. В компетенцию субъекта Российской Федерации определение порядка пользования и распоряжения лесным фондом не входит (ст.47 Лесного кодекса РФ).

Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов - Водным кодексом Российской Федерации (ст.ст.65,66), Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992г. (с изменениями и дополнениями, внесёнными Федеральными законами от 3

марта 1995г., от 10 февраля 1999г. и от 2 января 2000г.), «О недрах» (ст.ст.3-4), Федеральным законом от 24 апреля 1995г. «О животном мире» (ст.ст.5,6). Законом РСФСР от 19 декабря 19991г. (в редакции Законов РФ от 21 февраля 1992г. и от 2 июня 1993 г), «Об охране окружающей природной среды» (ст.ст.7-8).

В соответствии со ст. 5 ЗК РФ участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, чьи полномочия определены ст.ст.9,10,11 ЗК РФ). Территориальные органы государственной власти к участникам земельных отношений не отнесены, по порядку предоставления и изъятия земельных участков Земельным Кодексом не предусмотрены. Следовательно, наделение их полномочиями по установления порядка пользования и распоряжения землёй противоречит федеральному закону.

Противоречит федеральному законодательству и положение пункта 2 статьи 32 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» о наделении администрации района полномочиями по организации ведения государственного земельного кадастра.

Согласно пунктам 1,3 статьи 9 Федерального закона «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000г. №28-ФЗ определение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление деятельности по ведению государственного земельного кадастра отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации. При этом Федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами осуществляет возложенные на него полномочия в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра непосредственно и через свои территориальные органы.

Во исполнение данной нормы Федерального закона в силу п.п. 1,3 Положения «О Федеральной службе земельного кадастра России», утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 года №22, определён орган, организующий ведение земельного кадастра - Росземкадастр, который осуществляет свои функции через свои территориальные органы и в ведении которого находятся федеральные унитарные предприятия, учреждения и организации.

Исходя из этого, администрация района не вправе организовывать ведение государственного земельного кадастра. Отсюда правильным является вывод суда о том, что оспариваемые положения пункта 7 статьи 6, относящие к ведению Совета депутатов района установление порядка пользования и распоряжения землёй и другими природными ресурсами, находящимися в ведении района, и пункта 2 статьи 32 Закона Республики Хакасия от 17 ноября 1998г. №41 «О территориальных органах государственной власти районов в Республике Хакасия» о наделении администрации района полномочиями по организации ведения государственного земельного кадастра, противоречат приведённым федеральным законам, а также нарушают установленные ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» принципы деятельности органов власти субъекта Российской Федерации, а именно, верховенство федеральных законов на всей территории.

Судом на законных основаниях удовлетворено заявление прокурора в части признании противоречащим федеральным законам положения пункта 16 статьи 22 о наделении главы администрации полномочиями по принятию решения об образовании и составе специальных комиссий: административной, по делам несовершеннолетних и иных, и осуществлении руководства их работой.

В соответствии со ст. 196 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях административные комиссии, районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних образуются соответствующими Советами депутатов. Порядок образования иных коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, определяется законодательством Российской Федерации. Поэтому наделение главы администрации района полномочиями по принятию решения об образовании и составе специальных комиссий (административной, по делам несовершеннолетних и иных), и осуществлении руководства их работой, противоречит федеральному законодательству.

Положение пункта 4 статьи 35 оспариваемого закона о наделении администрации района полномочиями по руководству органами опеки и попечительства противоречит пункту 1 статьи 34 ГК РФ, устанавливающей, что органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления.

Правомерно удовлетворено требование прокурора о признании недействующими положения части 2 пункта 2 статьи 14 о наделении районного Совета депутатов полномочиями по выражению недоверия начальнику отдела внутренних дел района, начальнику милиции общественной безопасности района.

В соответствии со статьёй 7 закона Российской Федерации «О милиции» в своей деятельности милиция подчиняется Министерству внутренних дел Российской Федерации, а милиция общественной безопасности - также соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Руководство милицией в районах, городах и иных муниципальных образованиях осуществляют начальники отделов (управлений) внутренних дел, назначаемые должность министрами внутренних дел, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел

субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

Начальники милиции общественной безопасности районов, городов и иных муниципальных образований назначаются на должность и освобождаются от должности министрами внутренних дел, начальниками управлений (главных управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления и являются по должности заместителями начальников органов внутренних дел районов, городов и иных муниципальных образований (статья 9 закона РФ «О милиции»).

Каких-либо иных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, за исключением согласования назначения и освобождения от должности руководителей органов внутренних дел и начальников МОБ федеральным законодательством не предусмотрено.

Территориальные органы государственной власти районов, не являющиеся органами государственной власти субъекта и ни органами местного самоуправления, не наделены какими-либо полномочиями в отношении руководителей органов внутренних дел.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, были проверены судом при разбирательстве дела и обоснованно по мотивам, изложенным в решении, отвергнуты как не основанные на законе и не подтвержденные материалами дела. Суд правильно применил нормы материального и процессуального права и оснований к отмене решения не установлено.

На основании изложенного и руководствуясь п.1 ст.305 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 Хакасия от 10 декабря 2001 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Верховного Совета Республики Хакасия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

Копия верна:
ственный секретарь