



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 74Г02-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Кнышева В.П.

судей Харланова А.В., Потапенко С.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании 5 марта 2002 г. гражданское дело по кассационной жалобе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) на решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2001 г. по заявлению прокурора Республики Саха (Якутия) о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ряда положений Закона Республики Саха (Якутия) «О статусе столицы Республики Саха (Якутия) – города Якутска».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Масаловой Л.Ф., полагавшей решение суда в части изменить с оставлением без изменения решения суда в остальной части, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

прокурор Республики Саха (Якутия) обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 29 октября 1999 г. «О статусе столицы Республики Саха (Якутия) – города Якутска» (с последующими изменениями и дополнениями).

Просил признать противоречащими федеральному законодательству п. «и» ст.7 в части; пункты «в», «г», «д» ст.8 в полном объеме и п. «н» этой же статьи (в части); п.1 ст.13; пункты 1 и 3 ст.14; абзац 2 п.3 ст.16 (в части) оспариваемого Закона, ссылаясь на то, что они допускают присвоение полномочий органов местного самоуправления местными органами государственной власти Республики Саха (Якутия), ограничивают права местного самоуправления, чем нарушаются требования федерального законодательства, согласно которым органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается; ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами запрещается (п.5 ст.14, ст.43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Решением Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2001 г. постановлено: признать п. «и» ст.7; подпункты «в, г, д, н» п.2 ст.8; п.1 ст.13; п.1, 3 ст.14; абз.2 п.3 ст.16 Закона «О статусе столицы Республики Саха (Якутия) – города Якутска» от 29 декабря 1999 г., с изменениями, дополнениями от 28 июня 2000 г. недействующими и не подлежащими применению с момента вступления решения в законную силу.

В кассационной жалобе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2001 г. ставится вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела в пределах доводов кассационной жалобы, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит ее подлежащей частичному удовлетворению.

В соответствии с п.«н» ст.72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно ст.76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъек-

тов Российской Федерации, не должны противоречить принятым по этим вопросам федеральным законам.

В силу ст.12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Пунктом «и» ст.7 Закона Республики Саха (Якутия) «О статусе столицы Республики Саха (Якутия) – города Якутска» определено, что местный представительный орган столицы Республики Саха (Якутия) – Городское Собрание депутатов города Якутска вправе согласовывать планы приватизации объектов государственной и муниципальной собственности, находящихся на территории города, и их огосударствления.

Согласно ст.6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью находятся в ведении муниципальных органов. В соответствии со ст.28 этого же Закона муниципальная собственность составляет экономическую основу местного самоуправления.

С учетом указанных положений закона суд пришел к обоснованному выводу о том, что правом согласования планов приватизации объектов муниципальной собственности обладают только органы местного самоуправления, а не органы местной государственной власти, и правильно признал подп. «и» п.2 ст.7 оспариваемого Закона в части, предоставляющей Городскому собранию г.Якутска право согласования планов приватизации объектов муниципальной собственности, противоречащим федеральному законодательству.

Довод представителя Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) о том, что согласование планов приватизации объектов муниципальной собственности носит по существу уведомительный характер обоснованно не принят судом во внимание, поскольку не вытекает из содержания оспариваемой правовой нормы. Из отзыва Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) также следует, что редакция данной нормы требует своего уточнения.

С утверждением в кассационной жалобе о том, что согласование вопросов приватизации муниципального имущества с органами государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрено Федеральным законом «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. согласиться нельзя.

В самой кассационной жалобе отсутствует ссылка на соответствующую норму данного закона. Анализ его положений свидетельствует о том, что подобной нормы данный Федеральный закон не содержит.

Вместе с тем с решением суда о признании противоречащим федеральному законодательству в целом подп. «и» п.2 ст.7 согласиться нельзя,

поскольку такого требования прокурором не предъявлялось, что следует из содержания его заявления.

Поскольку предметом спора является только вопрос о праве Городского собрания согласования планов приватизации объектов муниципальной собственности, решение суда в отношении подп. «и» п.2 ст.7 Закона в части не оспариваемой прокурором, подлежит изменению.

Согласно подп. «в, г, д» п.2 ст.8 оспариваемого Закона местный исполнительный орган государственной власти – администрация г.Якутска предоставляет земельные участки для строительства административных и жилых зданий, сооружений и социально-культурных объектов, индивидуального строительства (подп. «в»); изымает земельные участки, находящиеся во владении физических и юридических лиц, при условии возмещения причиненных убытков владельцам, для прокладки автодорог, коммуникаций, инженерных сооружений и осуществления плановой застройки, а также в других случаях, предусмотренных действующим законодательством (подп. «г»); предоставляет в установленном законом порядке органам исполнительной власти Республики Саха (Якутия), в том числе территориальным органам федеральных служб, представительств субъектов Российской Федерации, представительств иностранных государств и их организаций, земельные участки, здания, сооружения и помещения, жилищный фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании противоречащими федеральному законодательству названных положений оспариваемого Закона, суд правильно исходил из того, что указанная редакция закона допускает предоставление любых земельных участков, зданий, сооружений (другого муниципального имущества), а также изъятие любых земельных участков, в том числе находящихся в муниципальной собственности органами государственной власти. В то время, как право владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом в силу ст.29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принадлежит органам местного самоуправления. Об этом свидетельствуют также и нормы Земельного кодекса РФ.

Ссылка в кассационной жалобе на то, что положения, содержащиеся в подп. «в, г, д», ч.2 ст.8 оспариваемого Закона, регулируют только отношения по поводу имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, не может быть принята во внимание, поскольку такой оговорки в названных подпунктах ч.2 ст.8 Закона не содержится.

То обстоятельство, что на территории города Якутска еще полностью не сформированы органы местного самоуправления, само по себе не является основанием для принятия законодателем норм, допускающих вмешательство в компетенцию органов местного самоуправления.

В соответствии с подп. «н» п.2 ст.8 оспариваемого Закона местный исполнительный орган – администрация г.Якутска заключает трудовые договоры (контракты) с руководителями предприятий и организаций, находящихся в коммунальной или муниципальной собственности.

Суд правильно признал оспариваемую норму в части, наделяющей администрацию г.Якутска правом заключения трудовых договоров (контрактов) с руководителями предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности, противоречащей федеральному законодательству, в частности ст.31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем с решением суда о признании противоречащим федеральному законодательству в целом подп. «н» п.2 ст.8 согласиться нельзя, поскольку такого требования прокурором не заявлялось и суд не высказывал в решении суждений, касающихся всего подпункта «и», что следует, как из содержания заявления прокурора, так и мотивировочной части решения суда.

Поскольку предметом спора являлся только вопрос о праве администрации г.Якутска заключать трудовые договоры (контракты) с руководителями предприятий, организаций, находящихся в муниципальной собственности, решение суда в отношении подп. «н» п.2 ст.8 Закона, в части не оспариваемой прокурором, подлежит изменению.

В соответствии с п.1 ст.13 оспариваемого Закона финансовую основу г.Якутска составляют собираемые на территории города с физических и юридических лиц налоги, сборы и другие не запрещенные законом финансовые поступления.

Согласно п.1 ст.5 Закона Республики Саха (Якутия) «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» внутригородские территории городов республиканского значения отнесены к территориям, на которых осуществляется местное самоуправление, т.е. это территории муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (установление местных налогов и сборов, а также льгот по уплате закреплено за органами местного самоуправления (п.1 ст.36).

Таким образом суд правильно исходил из того, что отнесение к финансовой основе исключительно только г.Якутска собираемых на его территории налогов, сборов и других финансовых поступлений будет ограничивать финансово-экономические права внутригородских территорий г.Якутска, являющихся муниципальными образованиями. Часть 1 ст.13 Закона в связи с отсутствием конкретизации, какие именно налоги служат финансовой основой г.Якутска, допускает возможность отнесения к таковым местных налогов и сборов, что как указывалось выше, противоречит федеральному законодательству, в том числе и подп. 3 п.2 ст.6, подп.4 п.2 ст.15, ст.39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и п.5 ст.3 Налогового кодекса РФ.

Доводы кассационной жалобы в указанной части по существу сводятся к неправильному применению судом норм материального права, с чем согласиться нельзя по указанным выше основаниям.

В соответствии с п.1 ст.14 оспариваемого Закона бюджет города Якутска разрабатывается Администрацией г.Якутска и вносится для согласования в Правительство Республики Саха (Якутия) не позднее одного месяца со дня вступления в силу закона о государственном бюджете Республики Саха (Якутия). Согласно п.3 этой же статьи бюджет города Якутска утверждается Городским Собранием депутатов г.Якутска в течение одного месяца после его рассмотрения и дачи согласия Правительством Республики Саха (Якутия).

Удовлетворяя заявление прокурора в отношении указанных положений Закона, суд правильно исходил из того, что они противоречат Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому правом формирования, утверждения, исполнения и контроля за исполнением местных бюджетов обладают исключительно органы местного самоуправления (подп.3, п.2 ст.6, подп.2 п.3 ст.15, подп.1,2 ст.35). Об этом же свидетельствуют и нормы Бюджетного кодекса РФ (ст.ст.9, 10, 14).

Ссылка на Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 (с последующими изменениями и дополнениями) «О реформе представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации», которым определено, что до избрания и начала работы новых органов представительной власти и местного самоуправления их функции выполняет местная администрация, не свидетельствует о незаконности решения суда в этой части, поскольку каких-либо оговорок в связи с этим в оспариваемой статье Закона не содержится.

Не свидетельствует о незаконности решения суда в этой части и ссылка в кассационной жалобе на постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) по делу № 1-П от 31 января 2000 г., поскольку предметом проверки данного суда являлся вопрос о соответствии норм оспариваемого Закона Конституции Республики Саха (Якутия). В данном же случае предметом спора является проверка оспариваемого Закона на соответствие федеральному законодательству.

В соответствии с абзацем 2 пункта 3 ст.16 оспариваемого Закона инвестиционный бюджет г.Якутска формируется за счет отчислений, полученных от местных налогов и сборов, средств республиканского бюджета и иных налоговых поступлений, а также за счет привлечения внебюджетных средств.

Признавая абзац 2 п.3 ст.16 Закона республики в части определения одним из источников формирования инвестиционного бюджета г.Якутска местных налогов и сборов, противоречащим Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п.1 ст.36, ст.39), суд правильно исходил из того, что местные налоги и сборы могут составлять доходную часть местных

бюджетов и только органы местного самоуправления имеют право определения порядка расходования данных налогов. Оспариваемая же норма допускает зачисление местных налогов в инвестиционный бюджет г. Якутска без разрешения на то органов местного самоуправления.

Вместе с тем с решением суда о признании противоречащим федеральному в целом абз.2 п.3 ст.16 согласиться нельзя, поскольку такого требования прокурором не заявлялось и суд не проверял законность его в целом, что следует как из заявления прокурора, так и мотивировочной части решения суда.

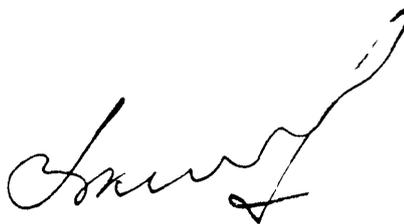
Поскольку предметом спора в целом абз.2 п.3 ст.16 Закона республики не являлся, решение суда в отношении данного абзаца п.3 ст.16, в части, не оспариваемой прокурором, подлежит изменению.

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

определила:

решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2001 г. изменить, изложив его резолютивную часть в следующей редакции. Заявление прокурора Республики Саха (Якутия) удовлетворить. Признать подп. «и» п.2 ст.7 (в части); подп. «в, г, д» («н» в части) ст.8; п.1 ст.13; п.1,3 ст.14; абз.2 п.3 ст.16 (в части) Закона Республики Саха (Якутия) «О статусе столицы Республики Саха (Якутия) – города Якутска» от 29 декабря 1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями) противоречащими федеральному законодательству недействующими и не подлежащими применению со дня вступления решения суда в законную силу. В остальной части решение суда оставить без изменения, а кассационную жалобу Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) – без удовлетворения.

Председательствующий



Судьи



НК

Верховного Суда РФ

