



**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № 47-Г07-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«18» июля 2007 г.

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

председательствующего

Еременко Т.И.

судей

Харланова А.В., Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационному представлению прокурора, участвующего в деле, на решение Оренбургского областного суда от 5 апреля 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., объяснения представителя Правительства Оренбургской области Поляковой Г.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Кротова В.А., полагавшего решение законным, Судебная коллегия

установила:

Исполняющий обязанности прокурора Оренбургской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Оренбургской области от 15 января 2007 г. № 935/211-1У-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по созданию административных комиссий» (далее Закон области).

В обоснование требования указал, что оспариваемый Закон области принят с учетом полномочий, предоставленных органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако, по мнению прокурора, пункт 1 части 2 статьи 3 и абзац 4 части 2 статьи 7 Закона области противоречат действующему законодательству в части наделения органов местного самоуправления муниципальных районов государ-

ственными полномочиями по созданию административных комиссий сельских (городских) поселений, формированию персонального состава этих комиссий.

Решением Оренбургского областного суда от 5 апреля 2007 г. прокурору в удовлетворении заявления отказано.

В кассационном представлении прокурора поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.

15 января 2007 г. принят Закон Оренбургской области и № 935/211-1У-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по созданию административных комиссий», который опубликован для всеобщего сведения в газете «Южный Урал» 10 февраля 2007 г.

Согласно преамбуле оспариваемого Закона области данный нормативный правовой акт определяет правовые, экономические и финансовые основы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию (формированию) административных комиссий.

В соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное, административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 4 части 2 статьи 22.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административные комиссии создаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст.1 Закона Оренбургской области от 6 сентября 2004 г. № 1453/231-III-ОЗ «Об административных комиссиях в Оренбургской области» административные комиссии создаются в городах и (или) районах, сельских поселениях Оренбургской области.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях и применение мер административного принуждения является выполнением государственных полномочий.

В соответствии с частью 3 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Следовательно, суд правильно исходил из того, что Оренбургская область, как субъект Российской Федерации, вправе была принимать вышеуказанный Закон области и действовала в рамках своих полномочий.

Оспариваемые прокурором нормы Закона области следующего содержания.

«Статья 3. Государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления.

2. В рамках осуществления указанных в пункте 1 настоящей статьи государственных полномочий:

1) органы местного самоуправления муниципальных районов создают административную комиссию района и административные комиссии сельских (городских) поселений, формируют персональный состав комиссий».

Как было указано выше, данная норма оспаривается в части наделения органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями по созданию административных комиссий сельских (городских) поселений, формированию персонального состава этих комиссий.

«Статья 7. Финансовое обеспечение передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий.

2. Расчет финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления, производится исходя из следующих нормативов:

в муниципальных районах создаются административная комиссия муниципального района и административные комиссии соответствующих сельских поселений (абзац 4)».

Эта правовая норма оспаривается прокурором в части предусматривающей создание в муниципальных районах административных комиссий соответствующих сельских поселений.

Требования прокурора по вышеуказанным оспариваемым нормам имеют одно обоснование со ссылкой на то, что органы местного самоуправления муниципальных районов не могут быть наделены государственными полномочиями по созданию административных комиссий сельских (городских) поселений, формированию персонального состава этих комиссий.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 22.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административные комиссии создаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Из данной нормы, как правильно указал суд, следует, что законодатель предоставил право субъектам Российской Федерации по своему усмотрению устанавливать порядок образования (формирования) административных комиссий, определения и утверждения состава административных комиссий.

Согласно части 3 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Наделение муниципальных поселений государственными полномочиями по созданию на своих территориях административных комиссий, на что ссылается прокурор, не предусмотрено ни федеральным законом, ни законом Оренбургской области. Следовательно, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые нормы закона области соответствуют положениям части 3 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку этими нормами переданы

государственные полномочия по созданию (формированию) административных комиссий муниципальным районам и городским округам.

Из положений подпункта 15 пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что осуществление органами местного самоуправления муниципальных районов переданных им государственных полномочий на всей территории муниципального района не нарушает прав органов местного самоуправления входящих в район сельских поселений. Поэтому и права жителей этих поселений оспариваемыми нормами не нарушаются.

Ссылка прокурора на то, что органы местного самоуправления муниципальных районов не вправе формировать комиссии сельских поселений, как правильно указал суд, не основана на действующем федеральном и областном законодательстве.

С доводами прокурора в обоснование требования суд также правильно не согласился с учетом следующего.

Данный довод прокурор обосновал со ссылкой на противоречие оспариваемых норм положениям части 2 статьи 1, части 3 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, в которых закреплены положения о том, что местное самоуправление самостоятельно в решении вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций и что не допускается подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования, а также части 4 статьи 15 данного Федерального закона, предусматривающей возможность взаимной передачи органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, и органами местного самоуправления этого муниципального района части своих полномочий на основании соглашения. Кроме того, по мнению прокурора, оспариваемые нормы противоречат и пункту 1 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

Однако, как правильно указал суд, данные нормы Федерального закона № 131-ФЗ не регулируют отношения по созданию административных комиссий и формированию их персонального состава.

Так, часть 2 статьи 1 и часть 4 статьи 15, на которые сослался прокурор, содержат положения о самостоятельности муниципальных образований в разрешении вопросов местного значения, в том числе путем подписания соглашения о передаче друг другу некоторых полномочий. Между тем, вопросы создания административных комиссий статьями 14-17 Федерального закона № 131-ФЗ не отнесены к вопросам местного значения муниципального образования ни одного уровня. А в соответствии со ст.18 данного Федерального закона перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон. Передача государственных полномочий субъектов Российской Федерации, в том числе по созданию административных комиссий, путем заключения соглашений невозможна, поскольку такая передача допустима только законами субъек-

тов Российской Федерации (ч.2 ст.19 Федерального закона № 131-ФЗ). Этим также опровергается довод прокурора об ограничении оспариваемыми нормами полномочия муниципальных поселений на создание административных комиссий, поскольку им в соответствии с действующим законодательством такое право и не предоставлено.

Суд правильно исходил из того, что создание муниципальным районом административных комиссий муниципальных поселений не порождает подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования, поскольку административные комиссии не являются органами местного самоуправления или структурным органом местного самоуправления сельского (городского) поселения. В соответствии со ст.1 Закона Оренбургской области от 6 сентября 2004 г. № 1453/231-Ш-ОЗ «Об административных комиссиях в Оренбургской области» административные комиссии являются коллегиальным органом административной юрисдикции, который по своему составу является межведомственным. Согласно статье 5 данного Закона области состав административной комиссии формируется из представителей, предложенных органами государственной власти области, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными организациями (по согласованию с соответствующими органами и организациями).

Оспариваемые нормы Закона области, как правильно указал суд, не противоречат и указанной прокурором части 1 ст.52 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет, поскольку в соответствии с ч.1 ст.7 Закона области финансовые средства на выполнение государственных полномочий по созданию (формированию) административных комиссий предусматриваются отдельной строкой в расходной части областного бюджета на соответствующий финансовый год и передаются органам местного самоуправления из областного Фонда компенсаций в бюджеты муниципальных образований в виде субвенций. Из этого следует, что средства бюджета муниципального района не расходуются на создание (формирование) административных комиссий не только муниципальных поселений (на обратное ссылался прокурор), но и муниципального района.

Позиция прокурора о необходимости при передаче государственных полномочий органам местного самоуправления применять аналогию с положениями Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих самостоятельное исполнение органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, правильно признана несостоятельной, так как в соответствии с положениями ст.ст.2, 6 ГК РФ при рассмотрении дел по нормоконтролю аналогия закона не допускается. Кроме того, суд обоснованно исходил из того, что рассматриваемые по делу правоотношения урегулированы вышеуказанным законодательством, поэтому нет основания для применения аналогии закона и в общепринятом значении.

С учетом изложенного суд пришел к обоснованному выводу о том, что оспариваемые прокурором нормы приняты в пределах полномочий субъекта Российской Федерации и не противоречат федеральному законодательству.

Вывод суда мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Доводы, содержащиеся в кассационном представлении прокурора, по существу сводятся к нарушению и неправильному истолкованию судом норм материального права, с чем нельзя согласиться по указанным выше основаниям.

Руководствуясь ст.ст.361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия

определила:

решение Оренбургского областного суда от 5 апреля 2007 г. оставить без изменения, а кассационное представление прокурора – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи