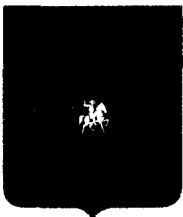


№



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 64-Г08-16

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

12 ноября 2008 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Еременко Т.И. и Ксенофонтовой О.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационное представление участвовавшего в деле прокурора прокуратуры Сахалинской области на решение Сахалинского областного суда от 11 августа 2008 года, которым отказано в удовлетворении заявления прокурора Сахалинской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Сахалинской области от 12 сентября 2000 года № 205 «О Государственном фонде поколений Сахалинской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

Прокурор Сахалинской области обратился в Сахалинский областной суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления в силу решения суда Закона Сахалинской области от 12 сентября 2000 года № 205 «О Государственном фонде поколений Сахалинской области».

В обоснование заявления прокурор указал, что названным Законом Фонд создан как самостоятельное юридическое лицо, организационно-правовой формой которого является государственное учреждение. В соответствии с нормами Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 12 января 1996

года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» фонд может быть создан путем учреждения по решению учредителя (собственника). Таковые полномочия принадлежат Комитету администрации Сахалинской области по управлению государственным имуществом Сахалинской области.

По мнению прокурора, приняв оспариваемый Закон, Сахалинская областная Дума вышла за пределы предоставленных ей полномочий.

Представители Сахалинской областной Думы и Губернатора Сахалинской области против удовлетворения заявления возражали, полагая, что оспариваемый Закон не противоречит федеральному законодательству и принят в пределах полномочий.

Решением Сахалинского областного суда от 11 августа 2008 года в удовлетворении заявления прокурора отказано.

В кассационном представлении участвовавший в деле прокурор просит об отмене указанного решения, полагая, что оно постановлено с нарушением норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

Из материалов дела усматривается, что 12 сентября 2000 года принят Закон Сахалинской области № 205 «О Государственном фонде поколений Сахалинской области».

Как следует из преамбулы Закона, Государственный фонд поколений Сахалинской области создается в целях обеспечения социально-экономического развития области, гарантий высокого уровня жизни и занятости населения области.

Согласно статье 1 Закона Фонд - государственное учреждение, основной задачей которого является капитализация финансовых средств и имущества, полученных по основаниям, установленным настоящим Законом.

От имени Сахалинской области учредителем Фонда выступает Комитет администрации Сахалинской области по управлению государственным имуществом.

В соответствии со статьей 4 Закона Фонд является юридическим лицом, обладает обособленным имуществом на праве оперативного управления, имеет самостоятельный баланс, расчетный счет и иные счета, в том числе валютные. Фонд имеет печать, штампы, бланки с указанием своего наименования.

Имущество Фонда, в том числе и денежные средства, находится в государственной собственности Сахалинской области.

Разрешая требования прокурора и отказывая в их удовлетворении, суд исходил из того, что Сахалинская областная Дума, принимая оспариваемый Закон, реализовала полномочия по осуществлению законодательного регулирования по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. При этом суд сослался на пункт «ж» статьи 72 Конституции РФ и указал, что социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Суд не согласился с доводами прокурора о создании оспариваемым Законом юридического лица: Государственного фонда поколений Сахалинской области, пояснив, что юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц. Комитет администрации Сахалинской области по управлению государственным имуществом распоряжением от 15 декабря 2000 года № 761 учредил государственное учреждение «Государственный фонд поколений Сахалинской области» и утвердил его Устав. Государственная регистрация государственного учреждения «Государственный фонд поколений Сахалинской области» была произведена 25 января 2001 года Комитетом по экономике и промышленной политике администрации г.Южно-Сахалинска.

Согласиться с выводами суда не представляется возможным, поскольку они не основаны на законе и не соответствуют тексту оспариваемого Закона.

Так, статьей 4 Закона определено, что Фонд является юридическим лицом, обладает обособленным имуществом на праве оперативного управления, имеет самостоятельный баланс, расчетный и иные счета, в том числе валютные. Фонд имеет печать, штамп, бланки с указанием своего наименования. Имущество Фонда, в том числе и денежные средства, находится в собственности Сахалинской области.

Закон содержит разделы о Попечительском совете Фонда, Дирекции Фонда, бухгалтерском учете и отчетности Фонда, реорганизации и ликвидации Фонда.

Изложенное не позволяет сделать вывод о том, что Законом регулируются отношения в области социальной защиты и социального обеспечения, находящиеся, как указал суд, в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, законодательное регулирование которых осуществляется Сахалинской областной Думой.

Не свидетельствует о регулировании таковых отношений и содержащееся в преамбуле Закона указание на создание Фонда в целях обеспечения социально-экономического развития области, гарантий высокого уровня жизни и занятости населения области.

Нормы статей 5 и 6 Закона (на них сослался суд), устанавливающие порядок распределения денежных средств и определяющие круг лиц, имеющих право на их получение, носят неопределенный характер, не позволяющий усмотреть социальную направленность распределения денежных средств.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (пункт 25) разъяснил, что суд, проверяя содержание оспариваемого акта, должен выяснить, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится только решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, семей, имеющих детей, жертв политических репрессий, малоимущих граждан (подпункт 24 пункта 2 статьи 26.3. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Решение вопросов социальной защиты и социального обеспечения относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Учитывая изложенное, не представляется возможным согласиться с выводом суда о том, что Сахалинская областная Дума, принимая названный Закон, реализовала полномочия по законодательному регулированию по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Как указано в оспариваемом Законе, Государственный фонд поколений Сахалинской области является государственным учреждением, учредителем которого выступает Комитет администрации Сахалинской области по управлению государственным имуществом.

В соответствии с Положением о Комитете администрации Сахалинской области по управлению государственным имуществом (в редакции, действовавшей на момент принятия Закона) Комитет является отраслевым органом исполнительной власти Сахалинской области, осуществляющим функции по управлению, распоряжению и приватизации государственного федерального и областного имущества.

Комитет осуществляет действия по созданию, ликвидации или реорганизации областных государственных унитарных предприятий, учреждений и организаций.

Таким образом, на момент принятия Закона (и в настоящее время) Комитет администрации Сахалинской области по управлению государственным имуществом осуществлял полномочия собственника имущества, находящегося в государственной собственности Сахалинской области, в связи с чем ему принадлежало полномочие по созданию государственных учреждений.

В соответствии со статьей 120 Гражданского кодекса РФ (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого Закона) учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Права учреждения на закрепленное за ним имущество определяются в соответствии со статьей 296 настоящего Кодекса.

Следовательно, полномочия по созданию учреждения принадлежат собственнику. Сахалинская областная Дума приняла Закон о создании Государственного фонда поколений Сахалинской области до принятия соответствующего решения учредителем. Распоряжение Комитета администрации Сахалинской области по управлению государственным имуществом об учреждении государственного учреждения «Государственный фонд поколений Сахалинской области» № 761 принято 15 декабря 2000 года, а оспариваемый Закон - 12 сентября 2000 года.

Таким образом, Сахалинская областная Дума, приняв оспариваемый Закон и указав в нем о создании государственного учреждения в отсутствие решения собственника, превысила свои полномочия.

С учетом изложенного решение суда, которым прокурору отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления в силу решения суда Закона Сахалинской области от 12 сентября 2000 года № 205 «О Государственном фонде поколений Сахалинской области», не может быть признано законным и подлежит отмене с принятием нового решения об удовлетворении требований прокурора.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Сахалинского областного суда от 11 августа 2008 года отменить, постановив по делу новое решение об удовлетворении требований прокурора Сахалинской области, которым признать противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления решения суда в законную силу Закон Сахалинской области от 12 сентября 2005 года «О Государственном фонде поколений Сахалинской области».

Председательствующий

Судьи