



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №15-Г09-11

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 октября 2009 года

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

председательствующего

Меркулова В.П.

судей

Анишиной В.И.,
Макарова Г.В.

при секретаре

Росляковой Н.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению исполняющего обязанности прокурора Республики Мордовия о признании недействующими пункта 3 статьи 6, пункта 1.1 статьи 10 Закона Республики Мордовия от 22 июля 1996 года N 25-3 «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия»,

по кассационному представлению прокурора, участвовавшего в деле, на решение Верховного Суда Республики Мордовия от 15 июля 2009 года, которым в удовлетворении заявления исполняющего обязанности прокурора Республики Мордовия отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Государственного Собрания Республики Мордовия Антонова С.Г., возражавшего против доводов кассационного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение

суда отменить в части, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Исполняющий обязанности прокурора Республики Мордовия обратился в Верховный Суд Республики Мордовия с заявлением о признании пункта 3 статьи 6, пункта 1.1 статьи 10 Закона Республики Мордовия от 22 июля 1996 года N 25-З «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» (далее – Закон) противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что оспариваемые положения Закона противоречат интересам неопределенного круга лиц и Республики Мордовия, так как могут повлечь неправомерное безвозмездное отчуждение объектов республиканской собственности третьим лицам, а также не соответствуют требованиям статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Решением Верховного Суда Республики Мордовия от 15 июля 2009 года в удовлетворении заявления исполняющего обязанности прокурора Республики Мордовия отказано.

В кассационном представлении прокурор, участвовавший в деле, просит названное решение отменить и вынести новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, находит доводы представления обоснованными частично, и, соответственно, решение суда - подлежащим отмене в части.

В соответствии с пунктами «г», «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся разграничение государственной собственности и установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (часть 4 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Согласно подпункту «ж» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, в том числе долями (паями, акциями) субъекта Российской Федерации в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (подпункт «д» пункта 2 статьи 21 ФЗ №184-ФЗ).

Объем правомочий соответствующих органов государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам распоряжения государственной собственностью устанавливается также законом субъекта с учетом норм и принципов, устанавливаемых федеральным законодательством.

Государственным Собранием Республики Мордовия 12 июля 1996 года принят Закон Республики Мордовия от 22 июля 1996 года N 25-3 «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия», в преамбуле которого указано, что настоящий Закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом, принадлежащим Республике Мордовия на праве собственности.

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 указанного Закона решение о безвозмездной передаче (дарении) объектов собственности Республики Мордовия, приобретенных государственными органами Республики Мордовия за счет средств, выделенных им по смете, принимается соответственно органом государственной власти Республики Мордовия, руководителем государственного органа.

Решение о безвозмездной передаче (дарении) объектов собственности Республики Мордовия, приобретенных государственными учреждениями за счет средств, выделенных им по смете, а также за счет средств, полученных от осуществления деятельности, приносящей доходы, принимается руководителем соответствующего учреждения с письменного согласия органа исполнительной власти Республики Мордовия, в ведении которого

находится государственное учреждение (пункт 1.1 статьи 10 Закона Республики Мордовия от 22 июля 1996 года N 25-3).

В силу пункта 1 статьи 19 Закона Республики Мордовия от 22 июля 1996 года N 25-3 решения об отчуждении объектов государственной собственности Республики Мордовия принимаются Правительством Республики Мордовия в соответствии с законодательством Российской Федерации и законами Республики Мордовия.

При этом в Российской Федерации в отношении оборота объектов государственной собственности, в том числе государственной собственности субъектов, закрепленных за бюджетными учреждениями, установлены ограничения, обусловленные правовой природой и назначением указанного вида собственности для обеспечения государственных, публичных интересов.

Так, статьей 298 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что частное или бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным закрепленным за ним имуществом автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Проанализировав указанные правовые нормы, суд первой инстанции обоснованно пришел к выводу о том, что оспариваемые положения Закона Республики не противоречат Федеральному закону от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статье 298 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Правовой смысл указанной нормы гражданского законодательства не предполагает полного запрета на отчуждение имущества, закрепленного за бюджетным учреждением, такой запрет установлен в отношении правомочий самого бюджетного учреждения. Собственник же имущества, закрепленного за бюджетным учреждением – государство, в лице органов государственной власти, в том числе в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации не может быть лишен права отчуждать либо иным

способом распоряжаться имуществом, которое он закрепил за бюджетным учреждением или имуществом, приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Иное означало бы исключение из гражданского оборота по безвозмездным сделкам имущества, являющегося государственной собственностью субъекта Российской Федерации только на том основании, что оно закреплено за бюджетными учреждениями, что не согласуется с основополагающими принципами гражданского права, а также нормами, содержащимися в пункте 1 статьи 26.12 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливающими, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации.

Правовой смысл названной правовой нормы не предполагает ограничений прав органов государственной власти управлять и распоряжаться государственным имуществом в зависимости от того, закреплено ли такое имущество за бюджетным учреждением, либо находится в ином правовом режиме государственного использования.

Соответственно, правовой смысл статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации не содержит безусловного запрета государству как собственнику имущества в лице его органов государственной власти управлять и распоряжаться государственным имуществом, закрепленным за бюджетными учреждениями, в том числе, принимать решение о безвозмездной передаче (дарении) отдельных объектов собственности в соответствии с публичными целями управления обществом и государственно значимыми интересами, закрепленными в Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, действующих федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации.

При рассмотрении дела суд правомерно исходил из того, что оспариваемый Закон Республики Мордовия принят Государственным Собранием в пределах полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с целью эффективного управления государственной собственностью Республики Мордовия, определения порядка принятия решений об отчуждении объектов государственной собственности безвозмездно (путем дарения), если федеральное законодательство и законодательство субъекта Российской Федерации не содержат запрета производить отчуждение имущества республики таким способом.

Следовательно, правовой смысл оспариваемых прокурором норм исключает правомочие органов государственной власти Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации произвольно, без соблюдения целей и назначения государственного имущества распоряжаться им, поскольку любое правомочие органа государственной власти должно осуществляться в соответствии с конституционными целями и принципами в рамках действующего законодательства.

Кроме того, суд правильно указал, что гражданское законодательство предусматривает возможность отчуждения имущества, в том числе государственного, по договорам дарения и мены.

Так, в силу части 1 статьи 567 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо, которому вещь принадлежит на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, вправе подарить ее с согласия собственника, если законом не предусмотрено иное.

Судебная коллегия считает возможным согласиться с выводами суда в указанной части.

Однако, нельзя согласиться с выводами суда о том, что пункт 3 статьи 6 обжалуемого Закона республики не противоречит действующему федеральному законодательству в части слов «...руководителем государственного органа» по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26.12 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации, т.е. указанная норма Федерального закона не предоставляет право распоряжаться государственным имуществом субъекта Российской Федерации руководителям государственного органа.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе передавать имущество субъекта Российской Федерации во временное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать это имущество, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами, а также с принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации пункт 2 статьи 26.12 Федерального закона №184-ФЗ).

Таким образом, указанная норма Федерального закона не предоставляет право распоряжаться имуществом субъекта руководителю государственного органа, а только органу государственной власти, учрежденному в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Между тем, пункт 3 статьи 6 Закона республики Мордовия предоставляет право принимать решение о безвозмездной передаче (дарении) объектов собственности Республики Мордовия, приобретенных

государственными органами Республики Мордовия за счет средств, выделенных им по смете органу государственной власти Республики Мордовия, руководителю государственного органа.

Конституцией Республики Мордовия к системе органов государственной власти Республики Мордовия отнесены:

Глава Республики Мордовия - высшее должностное лицо Республики Мордовия;

Государственное Собрание Республики Мордовия - высший законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Мордовия;

Правительство Республики Мордовия - высший исполнительный орган государственной власти Республики Мордовия;

иные исполнительные органы государственной власти Республики Мордовия.

Следовательно, только названные органы конституционно наделены государственно-властными полномочиями и, в частности, могут быть наделены законом субъекта полномочиями принимать решение о безвозмездной передаче (дарении) объектов собственности Республики Мордовия, в том числе, приобретенных государственными органами Республики Мордовия за счет средств, выделенных им по смете органу государственной власти Республики Мордовия.

Государственные органы (статус их руководителей) в Конституции Республики Мордовия не получили конституционного учреждения и по правовой природе своих полномочий имеют существенное отличие от органов государственной власти, наделение их государственно-властными полномочиями в той или иной сфере возможно только с соблюдения общих принципов функционирования государства, закрепленных в законодательстве. Федеральное законодательство (статья 26.12 Федерального закона №184-ФЗ) устанавливает императивный порядок управления и распоряжения государственной собственностью, в том числе и собственностью субъектов, не наделяя никаких иных субъектов, кроме органов государственной власти, полномочиями по управлению и распоряжению государственной собственностью субъекта Российской Федерации.

Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе наделять руководителей государственных органов полномочиями принимать решение о безвозмездной передаче (дарении) объектов государственной собственности.

При изложенных обстоятельствах, решение суда в части отказа прокурору в признании недействующим пункта 3 статьи 6 обжалуемого закона Республики в части слов «...руководителем государственного органа» подлежит отмене.

В остальной части решение законно и обоснованно, поскольку правовой смысл оспариваемых норм не противоречит федеральному

законодательству и устанавливает полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по правомерному управлению государственной собственностью субъекта.

Суд правильно определил, в частности, что правовой смысл пункта 1.1. статьи 10 оспариваемого прокурором Закона в редакции «Решение о безвозмездной передаче (дарении) объектов собственности Республики Мордовия, приобретенных государственными учреждениями за счет средств, выделенных им по смете, а также за счет средств, полученных от осуществления деятельности, приносящей доходы, принимается руководителем соответствующего учреждения с письменного согласия органа исполнительной власти Республики Мордовия, в ведении которого находится государственное учреждение.», предполагает недопустимость принятия руководителем государственного учреждения решения о безвозмездной передаче (дарении) объектов собственности Республики Мордовия без письменного согласия органа исполнительной власти Республики Мордовия, в ведении которого находится государственное учреждение.

Названная норма фактически закрепляет такую форму реализации полномочия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по управлению имуществом, как дача согласия на принятие решения о безвозмездной передаче (дарении) объектов собственности Республики Мордовия руководителем государственного учреждения. При этом, такое согласие выражает по существу решение органа государственной власти, принимаемое в соответствии с государственно значимыми целями и назначением государственного имущества с соблюдением норм действующего законодательства.

Доводы кассационного представления прокурора не могут служить основанием к отмене решения суда в иной, кроме указанной, части, поскольку основаны на ином толковании норм действующего законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Республики Мордовия от 15 июля 2009 года в части отказа исполняющему обязанности прокурора Республики Мордовия в признании недействующим пункта 3 статьи 6 в части слов «...руководителем государственного органа» Закона Республики Мордовия от 22 июля 1996 года N 25-3 «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» отменить и принять по делу новое решение, которым заявление исполняющего обязанности прокурора Республики Мордовия о признании недействующим пункта 3 статьи 6 в

части слов «...руководителем государственного органа» Закона Республики Мордовия от 22 июля 1996 года N 25-З «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» удовлетворить.

Признать недействующим пункта 3 статьи 6 в части слов «...руководителем государственного органа» Закона Республики Мордовия от 22 июля 1996 года N 25-З «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» с момента принятия настоящего определения.

Это же решение в остальной части оставить без изменения, а кассационное представление - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи