



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 41-Г12-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

1 февраля 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Ерёменко Т.И.
при секретаре Васильченко А.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению первого заместителя прокурора Ростовской области о признании недействующими отдельных положений Областного закона Ростовской области от 29 сентября 1999 г. № 47-ЗС «О казачьих дружинах в Ростовской области» по кассационному представлению старшего прокурора отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Ростовской области, участвующего по делу, на решение Ростовского областного суда от 11 ноября 2011 г., которым в удовлетворении требований отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., мнение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., не поддержавшей кассационное представление и полгавшей оставить решение суда без изменений, возражения представителей Законодательного Собрания Ростовской области Сухаревского И.А. и Дерезе Н.В., представителя Правительства Ростовской области Пилипеевой Н.Л., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Областной закон Ростовской области от 29 сентября 1999 г. № 47-ЗС «О казачьих дружинах в Ростовской области» (далее - Областной закон) принят Законодательным Собранием Ростовской области 16 сентября 1999 г.,

подписан Главой Администрации (Губернатором) Ростовской области 29 сентября 1999 г., опубликован в издании «Наше время», 1999 г., 8 октября, № 188-189.

Первый заместитель прокурора Ростовской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими ряда положений Областного закона в редакции от 14 сентября 2011 г., предусматривающих, что:

казачья дружина является объединением граждан Российской Федерации из числа членов войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское», взявших на себя обязательства по несению службы (пункт 2 статьи 1);

казачья дружина создаётся на территории муниципального района, городского округа в Ростовской области на основании приказа атамана войскового казачьего общества и осуществляет свою деятельность на основании и в соответствии с договором по форме согласно приложению к Областному закону, заключаемым между органом местного самоуправления и войсковым казачьим обществом, и с другими договорами (соглашениями), заключаемыми войсковым казачьим обществом с федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами или с органами исполнительной власти Ростовской области (статья 2);

основными направлениями деятельности казачьей дружины являются участие в охране окружающей среды и в мероприятиях по осуществлению экологического контроля объектов производственного и социального назначения (природоохранная и экологическая служба (подпункт «е» пункта 1 статьи 3); участие в охране и защите лесов, в мероприятиях по осуществлению лесного контроля и надзора, по борьбе с уничтожением лесных насаждений и лесными пожарами (егерская служба) (подпункт «ж» пункта 1 статьи 3); участие в мероприятиях по осуществлению земельного контроля за использованием земель (подпункт «и» пункта 1 статьи 3); охрана объектов и сопровождение грузов, находящихся в государственной и муниципальной собственности (подпункт «л» пункта 1 статьи 3);

финансирование работ, выполненных дружиной на основании договора, заключённого в соответствии со статьёй 2 названного закона, производится соответствующим органом местного самоуправления; в случае прохождения членами войскового казачьего общества государственной гражданской службы, правоохранительной службы, а также муниципальной службы на основании трудовых договоров, служебных контрактов (контрактов), заключаемых в установленном законодательством Российской Федерации порядке, оплата труда указанных лиц производится за счёт средств соответственно федерального, областного или местных бюджетов; органы местного самоуправления могут предоставлять дружинникам льготы и содействовать материально-техническому обеспечению дружин при наличии собственных материальных средств и финансовых ресурсов (статья 10).

Областным законом Ростовской области от 8 ноября 2011 г. № 703-ЗС в пункт 2 статьи 1, подпункты «е», «ж», «и» пункта 1 статьи 3 внесены изменения, в связи с чем определением Ростовского областного суда от 11 ноября 2011 г. производство по делу в этой части прекращено.

Обращаясь в суд с требованием о признании недействующей статьи 2 Областного закона, прокурор полагал, что данная норма противоречит положениям статьи 6.2 Федерального закона от 2 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и статье 2 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», поскольку устанавливает порядок создания и деятельности казачьей дружины, состоящей исключительно из членов войскового казачьего общества «Всеволокное войско Донское», что, по мнению прокурора, свидетельствует о принятии нормативного правового акта исключительно в интересах одной группы казачьих обществ, нарушает баланс интересов и фактически лишает право членов иных казачьих обществ на территории Ростовской области объединяться в казачьи дружины. Кроме того, федеральное законодательство не предусматривает такой формы казачьего общества, как казачья дружина.

Оспаривая положения подпункта «л» пункта 1 статьи 3 Областного закона, прокурор считает, что региональный законодатель предусмотрел в качестве одного из основных направлений деятельности казачьей дружины охрану объектов и сопровождение грузов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, выполнение которой согласно Федеральному закону от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» разрешается только юридическим лицам, специально учреждаемым и имеющим лицензию, выданную органами внутренних дел.

По мнению прокурора, поскольку казачья дружина не подпадает под понятие казачьего общества и общественного объединения, положения статьи 10 Областного закона, регулирующие материально-техническое обеспечение деятельности казачьей дружины, противоречат статье 2, части 2 статьи 8 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», согласно которым порядок финансирования государственной службы российского казачества устанавливается Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, а также противоречат статье 6.2 Федерального закона от 2 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Обжалуемым решением в удовлетворении заявленных прокурором требований отказано.

В кассационном представлении ставится вопрос об отмене судебного решения ввиду существенного нарушения норм материального и процессуального права, неправильного определения обстоятельств, имеющих значение для дела, и направлении дела на новое судебное рассмотрение.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационном представлении, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

Рассматривая настоящее гражданское дело и отказывая в удовлетворении заявления, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что оспариваемые положения Областного закона не противоречат федеральному

законодательству, регулирующему вопросы, связанные с деятельностью казачьих обществ.

На федеральном уровне вопросы российского казачества регулируются Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества», постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1994 г. № 355 «О концепции государственной политики по отношению к казачеству», Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации», Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2009 г. № 80 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами» и другими нормативными правовыми актами.

Анализ приведённого федерального законодательства в его системном единстве позволяет сделать вывод о том, что казачество в новых исторических условиях занимает определённое место в государственной системе Российской Федерации и возрождение традиционной для России государственной службы казачества является одним из элементов становления новой российской государственности, укрепления её безопасности (раздел 1 Основных положений концепции государственной политики по отношению к казачеству, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1984 г. № 355).

Федеральное законодательство определяет казачье общество как форму самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация). Казачье общество создаётся в виде хуторского, станичного, городского, районного (юртового), окружного (отдельского) или войскового казачьего общества, члены которого в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы (статья 2 Федерального закона № 154-ФЗ).

Аналогичное понятие содержится в части 1 статьи 6.2 Федерального закона от 2 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», введённой Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 107-ФЗ.

Федеральный закон № 154-ФЗ определяет правовую и организационную основу несения российским казачеством государственной службы и не распространяется на деятельность российского казачества, не связанную с государственной службой (статья 2).

Как следует из преамбулы Областного закона, он принят в целях определения правовых основ создания и деятельности казачьих дружин на

территории муниципальных образований в Ростовской области, формируемых для оптимизации деятельности по привлечению членов казачьих обществ к несению отдельных видов государственной или иной службы.

Исходя из определения, данного в статье 1 Областного закона, казачьей дружиной является объединение граждан Российской Федерации из числа членов войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское», иного казачьего общества, внесенного в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, взявших на себя обязательства по несению службы.

Сопоставительный анализ понятий «казачья дружина» и «казачье общество» позволяет сделать вывод о том, что региональный законодатель осуществил правовое регулирование деятельности казачьей дружины не как самостоятельного вида казачьего общества, которые перечислены в статье 2 Федерального закона № 154-ФЗ, а в качестве обособленного подразделения, являющегося составной частью войскового казачьего общества.

Указанное заключение подтверждается и содержанием оспариваемой статьи 2 Областного закона, согласно которой казачья дружина осуществляет свою деятельность на основании договоров, заключённых войсковым казачьим обществом.

Судебная коллегия полагает, что такое правовое регулирование осуществлено в пределах полномочий субъекта Российской Федерации, не противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу, поскольку Федеральный закон № 154-ФЗ не регламентирует вопросы внутренней организации казачьего общества, часть 4 статьи 6.2 Федерального закона от 2 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» к полномочиям Российской Федерации относит регулирование особенностей правового положения казачьих обществ, их создания, реорганизации и ликвидации, а также управления казачьими обществами.

Содержание Областного закона, отдельные положения которого оспариваются, свидетельствует о том, что в нём отсутствуют нормы, регламентирующие деятельность казачьих обществ в целом.

При таком положении вывод суда об отсутствии противоречия положений статей 2 и 10 Областного закона федеральному законодательству является правильным.

Довод кассационного представления о том, что статья 10 Областного закона о материально-техническом обеспечении деятельности казачьей дружины принята с превышением полномочий, поскольку в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона № 154-ФЗ порядок финансирования государственной службы российского казачества устанавливается Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, Судебная коллегия находит несостоятельным, как основанный на неправильном толковании норм материального закона.

Оспариваемая норма не определяет порядок финансирования государственной службы российского казачества, то есть последовательность совершения участниками правоотношений определённых действия для получения финансового обеспечения, а фактически констатирует, что

выполненные казачьей дружиной работы на основании договора, заключённого в соответствии со статьёй 2 Областного закона, финансируются соответствующим органом местного самоуправления, а в случае выполнения членами войскового казачьего общества обязанностей на основании трудовых или служебных контрактов оплата производится из соответствующего бюджета.

Судебная коллегия не находит оснований не согласиться с выводом суда о необоснованности требований прокурора в части признания недействующим подпункта «л» пункта 1 статьи 3 Областного закона.

Действительно, Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» запрещает физическим и юридическим лицам, не имеющим правового статуса частного охранника или частной охранной организации, оказывать услуги по охране объектов и (или) имущества (в том числе при транспортировке), находящихся в собственности, предоставляя такое право только организациям, специально учреждаемым для этих целей и имеющим лицензию, выданную органами внутренних дел (статьи 3, 11).

Между тем, как усматривается из содержания части 2 статьи 3 Областного закона, казачья дружина осуществляет свою деятельность, включая такое направление как охрана объектов и сопровождение грузов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, совместно и (или) под руководством органов внутренних дел и иных заинтересованных государственных и муниципальных органов.

Статьи 4 и 8 Областного закона также предусматривают, что казачья дружина осуществляет свою деятельность совместно с сотрудниками полиции, другими заинтересованными государственными органами, органами местного самоуправления и организациями, что дружинник, участвующий в несении службы, не имеет права без непосредственного руководства уполномоченных сотрудников правоохранительных, иных государственных органов, органов местного самоуправления реализовывать полномочия, определённые названным Областным законом.

Приведённые положения Областного закона в их системном единстве опровергают довод кассационного представления о том, что оспариваемый подпункт «л» пункта 1 статьи 3 указанного закона предусматривает непосредственное осуществление казачьими дружинами охранной деятельности.

Более того, Федеральный закон № 154-ФЗ, устанавливая в подпунктах 1-3 пункта 4 статьи 5 право казачьего общества осуществлять конкретные виды деятельности, в подпункте 4 названной нормы предусматривает возможность осуществления иной деятельности на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В подпункте «г» пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 93 «О видах государственной или иной службы, к которой привлекаются члены хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ» также установлено, что казачьи общества привлекаются федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами к охране объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В пункте 3 названного постановления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться названным постановлением.

Исходя из изложенного Судебная коллегия приходит к заключению, что довод кассационного представления о неправильном толковании судом первой инстанции положений подпункта «л» пункта 1 статьи 3 Областного закона является необоснованным.

Иные доводы кассационного представления также не влекут отмену судебного решения, поскольку основаны на неверном толковании норм материального права.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия находит решение суда законным и обоснованным, принятым с соблюдением норм процессуального права.

Оснований, предусмотренных статьёй 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, для отмены решения в кассационном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ростовского областного суда от 11 ноября 2011г. оставить без изменения, кассационное представление старшего прокурора отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Ростовской области, участвующего по делу, – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи