ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва Дело № 11-Г03-1

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

председательствующего Кнышева В.П.,
судей Зелепукина А.Н.,
Потапенко С.В.

рассмотрела в судебном заседании от 21 января августа 2003 г. дело по заявлению исполняющего обязанности Прокурора Республики Татарстан о признании противоречащими федеральному законодательству постановления Кабинета Министров Республики Татарстан «О структурных (территориальных) подразделениях (управлениях, отделах) министерств Республики Татарстан в г. Казани» от 13 сентября 2001 года № 638 (в редакции постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан от 4 октября 2001 года № 725, от 15 октября 2001 года № 765, от 15 ноября 2002 года № 647), пунктов 1, 2, и 3 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан «О дополнительных мерах по обеспечению эффективности деятельности министерств Республики Татарстан» от 15 ноября 2002 года № 647 по кассационной жалобе Премьер-министра Республики Татарстан на решение Верховного суда Республики Татарстан от 29 ноября 2002 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Потапенко С.В., объяснения представителя Кабинета Министров Республики Татарстан Удачиной Г.Л., поддержавшей доводы кассационной жалобы,

заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Исполняющий обязанности Прокурора Республики Татарстан обратился в Верховный суд Республики Татарстан с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству, недействительным и не порождающим правовых последствий постановления Кабинета Министров республики Татарстан «Об образовании территориальных органов министерств Республики Татарстан в г. Казани» от 13 сентября 2001 года № 638, указав в обоснование своих требований, что данным постановлением предусмотрено образование территориальных органов республиканского органа государственного управления в г. Казани, тогда как система органов управления республики, определяющая их функциональное построение и организацию, должна устанавливаться законом.

В судебном заседании участвующий в деле представитель исполняющего обязанности Прокурора Республики Татарстан уточнил требования и в связи с принятием постановления Кабинета Министров Республики Татарстан «О дополнительных мерах по обеспечению эффективности деятельности министерств Республики Татарстан» от 15 ноября 2002 года № 647 просил признать противоречащим федеральному законодательству постановление Кабинета Министров Республики Татарстан «Об образовании территориальных органов министерств Республики Татарстан в г. Казани» от 13 сентября 2001 года № 638 в редакции постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан от 4 октября 2001 года № 725, от 15 октября 2001 года № 765, от 23 августа 2002 года № 500, от 15 ноября 2002 года № 647 со дня его издания, так как оно издано органом при отсутствии соответствующих полномочий и не было опубликовано для

всеобщего сведения. Также участвующий в деле прокурор дополнил заявленные требования и просил признать противоречащими федеральному законодательству пункты 1, 2 и 3 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан «О дополнительных мерах по обеспечению эффективности деятельности министерств Республики Татарстан» от 15 ноября 2002 года № 647, постановление Кабинета Министров Республики Татарстан «О территориальном органе Министерства связи Республики Татарстан в районе, городе республиканского значения Республики Татарстан от 26 ноября 2001 года № 836 в редакции постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 23 августа 2002 года № 500, так как данными нормативными правовыми актами утверждается схема управления городом республиканского значения, обозначается общий план построения и организации органов исполнительной власти в Республике Татарстан, что в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должно определяться законом субъекта Российской Федерации.

Представители Кабинета Министров Республики Татарстан Гафиятуллин Р.Ф. и Удачина Г.Л. с заявлением исполняющего обязанности Прокурора Республики Татарстан не согласились, так как в указанных нормативных правовых актах речь идет, как указали представители Кабинета Министров Республики Татарстан в своих возражениях, об образовании в г. Казани структурных подразделений министерств Республики Татарстан, то есть о структуре аппаратов министерств, а не об образовании территориальных органов власти в районах и городах Республики Татарстан и порядке организации и деятельности республиканских органов государственной власти.

Определением суда производство по делу в части признания противоречащими федеральному законодательству постановления Кабинета

Министров Республики Татарстан «О территориальном органе Министерства связи Республики Татарстан в районе, городе республиканского значения Республики Татарстан от 26 ноября 2001 года № 836 и постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 23 августа 2002 года № 500 «О внесении изменений в отдельные постановления Кабинета Министров Республики Татарстан по вопросам деятельности министерств Республики Татарстан» прекращено.

Решением Верховного суда Республики Татарстан от 29 ноября 2002 г. заявление исполняющего обязанности Прокурора Республики Татарстан удовлетворено. Суд признал постановление Кабинета Министров Республики Татарстан «О структурных (территориальных) подразделениях (управлениях, отделах) министерств Республики Татарстан в г. Казани» от 13 сентября 2001 года № 638 (в редакции постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан от 4 октября 2001 года № 725, от 15 октября 2001 года № 765, от 15 ноября 2002 года № 647), пункты 1, 2 и 3 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан «О дополнительных мерах по обеспечению эффективности деятельности министерств Республики Татарстан» от 15 ноября 2002 года № 647 противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не порождающими правовых последствий со дня издания.

В кассационной жалобе, поданной Премьер-министром Республики Татарстан, поставлен вопрос об отмене решения по тем основаниям, что судом неправильно применен и истолкован материальный закон.

Проверив материалы дела в пределах доводов кассационной жалобы, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Как видно из материалов дела, Кабинетом Министров Республики Татарстан во исполнение Указа Президента Республики Татарстан от 16 июля 2001 года № УП-611 «О мерах по совершенствованию деятельности

органов государственного управления Республики Татарстан» было принято постановление от 13 сентября 2001 года № 638 «Об образовании территориальных органов министерств Республики Татарстан в г. Казани».

Пунктом 1 данного постановления Кабинета Министров утверждены Положения об Управлении здравоохранения Министерства здравоохранения Республики Татарстан в г. Казани и других управлениях в г. Казани соответствующих министерств Республики Татарстан, всего 15 Положений.

В пункте 2 постановления Главе администрации г. Казани, министрам образования и других соответствующих министерств указано:

осуществить размещение территориальных органов министерств, имея в виду необходимость его соотнесения со структурой администрации и схемой управления городом;

принять в соответствии с Законом Республики Татарстан «О государственной службе», трудовым законодательством в порядке перевода от администрации г. Казани в штаты территориальных органов министерств всех работников структурных подразделений администрации, осуществляющих в соответствующей сфере управления функции, передаваемые в ведение территориальных подразделений министерств, с сохранением окладов и персональных надбавок.

Постановлениями Кабинета Министров Республики Татарстан от 4 октября 2001 года № 725 и от 15 октября 2001 года № 765 в постановление Кабинета Министров РТ от 13 сентября 2001 года № 638 были внесены изменения, уточняющие наименование отдельных Управлений и их руководителей.

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 15 ноября 2002 года № 647 «О дополнительных мерах по обеспечению эффективности деятельности министерств Республики Татарстан» название постановления от 13 сентября 2001 года № 638 «Об образовании территориальных органов министерств Республики Татарстан в г. Казани»

изложено в следующей редакции: «О структурных (территориальных) подразделениях (управлениях, отделах) министерств Республики Татарстан в г. Казани»;

преамбула постановления изложена в следующей редакции:

«В целях обеспечения деятельности министерств Республики Татарстан и формирования их эффективной структуры Кабинет Министров Республики Татарстан ПОСТАНОВЛЯЕТ»;

пункты 2, 3 постановления признаны утратившими силу;

дополнено постановление пунктом 2 следующего содержания:

«Структурное (территориальное) подразделение (управление, отдел) министерства Республики Татарстан в г. Казани является составной частью аппарата министерства Республики Татарстан и располагается вне места его нахождения.

Финансирование работников структурного подразделения (управления, отдела) министерства Республики Татарстан в г. Казани осуществляется за счет средств бюджета Республики Татарстан».

Также пунктом 1 постановления Кабинета Министров от 15 ноября 2002 года № 647 утверждено Типовое положение о структурном подразделении (управлении, отделе) министерства Республики Татарстан в городе республиканского значения, районе Республики Татарстан.

В пункте 2 установлено, что структурное подразделение является составной частью аппарата министерства Республики Татарстан и располагается вне места его нахождения, финансирование работников подразделения осуществляется за счет средств бюджета Республики Татарстан.

В пункте 3 постановления министерствам Республики Татарстан указано в месячный срок утвердить в установленном порядке положения о каждом структурном подразделении министерства Республики Татарстан в городе республиканского значения, районе Республики Татарстан.

Проанализировав оспариваемые нормативные правовые акты, суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что ими предусматривается создание территориальных подразделений министерств Республики Татарстан в г. Казани, устанавливается общий план построения и организации работы министерств в отдельном административно-территориальном образовании Республики Татарстан, то есть органов исполнительной власти на соответствующей территории, в данном случае в г. Казани. Тем самым данными постановлениями устанавливается (изменяется) схема управления субъектом федерации на соответствующей территории.

В соответствии с подпунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно подпункту «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 06.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 08.02.2001 № 3-ФЗ) законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в пределах полномочий субъектов РФ отнесено к основным полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации. Исходя из этого, система органов управления республики, определяющая их функциональное построение и организацию, должна устанавливаться законом, а не постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан.

Согласно подпункта "м" пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» схема управления субъектом Российской Федерации и структура

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта РФ.

Преамбулой Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что образование, формирование и деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ регулируются также Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Таким образом, оспариваемые постановления Кабинета Министров Республики Татарстан, устанавливающие схему управления республикой в отдельном административно-территориальном образовании, порядок образования структурных (территориальных) подразделений (управлений, отделов) министерств Республики Татарстан в г. Казани, изданы с превышением предоставленной Кабинету Министров Республики Татарстан компетенции.

Суд первой инстанции обоснованно отклонил доводы представителей Кабинета Министров Республики Татарстан о том, что в данных постановлениях речь идет об образовании в г. Казани структурных подразделений министерств, о структуре аппаратов министерств, которые не являются самостоятельными территориальными органами власти и не входят в систему органов исполнительной власти республики, поскольку, например, в пункте 1.6 Положения об Управлении здравоохранения Министерства здравоохранения Республики Татарстан в г. Казани, утвержденного постановлением Кабинета Министров РТ от 13 сентября 2001 года № 638, указано, что управление осуществляет в пределах своей компетенции на территории города координацию деятельности предприятий, учреждений и иных организаций независимо от их организационно-правовой формы, созданных в установленном порядке в отраслях, видах деятельности, и входит в схему управления территорией г. Казани. Аналогичные положения

содержатся и в других Положениях об управлениях соответствующих министерств, которые к тому же являются юридическими лицами. Между тем, согласно п. 3 ст. 55 ГК РФ представительства не являются юридическими лицами.

Выводы суда первой инстанции мотивированы, соответствуют собранным по делу доказательствам и оснований для признания их неправильными не установлено. Учитывая требования закона и установленные судом обстоятельства, суд правильно разрешил возникший спор, а доводы, изложенные в кассационной жалобе, являются необоснованными.

На основании изложенного и руководствуясь п. 1 ст. 305 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Верховного суда Республики Татарстан от 29 ноября 2002 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Премьер-министра Республики Татарстан – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи