



**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № 33-Г07-13

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

« 20 » июня 2007 г.

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

председательствующего

Еременко Т.И.

судей

Харланова А.В., Меркулова В.П.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Комитета финансов Администрации Ленинградской области на решение Ленинградского областного суда от 13 марта 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда законным, Судебная коллегия

установила:

Первый заместитель прокурора Ленинградской области обратился в Ленинградский областной суд с заявлением о признании недействующей статьи 8 областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2007 год» от 13.11.2006 г. № 130-оз. В обоснование заявленных требований указал, что статьей 8 областного закона № 130-оз от 13.11.2006 г. Правительству Ленинградской области предоставлено право вносить изменения в ведомственную, функциональную и в экономическую структуру расходов в ходе исполнения областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2007 год» в случаях, установленных названной статьей областного закона.

По мнению прокурора, указанная правовая норма противоречит ст.154 Бюджетного кодекса РФ, ч.2 ст.21 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», ч.3 ст.25, ч.3

ст.83 Бюджетного кодекса РФ, ст.3 Федерального закона «О бюджетной классификации» от 15.08.1996 г. № 115-ФЗ, ст.38 Устава Ленинградской области, ч.2 ст.8 областного закона «О бюджетном процессе в Ленинградской области» от 26.09.2002 г. № 36-оз.

Решением Ленинградского областного суда от 13 марта 2007 г. заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе Комитета финансов администрации Ленинградской области поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

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

Статьей 8 областного закона № 130-оз от 13.11.2006 г. предусмотрено; установить, что в ходе исполнения областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2007 год» Правительство Ленинградской области вправе вносить изменения в:

ведомственную структуру расходов областного бюджета Ленинградской области - в случае передачи полномочий по финансированию отдельных учреждений, мероприятий или расходов;

ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов областного бюджета Ленинградской области - при передаче органам местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области части полномочий органов исполнительной власти Ленинградской области;

ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов областного бюджета Ленинградской области - при передаче в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством, средств федерального бюджета;

экономическую структуру расходов областного бюджета Ленинградской области - в случае образования в ходе исполнения областного бюджета Ленинградской области на 2006 г. экономии по отдельным статьям экономической классификации расходов;

ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов областного бюджета Ленинградской области - на суммы средств, предоставляемых получателям средств областного бюджета и бюджетам муниципальных образований Ленинградской области за счет:

резервного фонда Правительства Ленинградской области, средств на проведение непредвиденных аварийно-восстановительных работ на объектах жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы, субвенций на премирование муниципальных образований - победителей в областном конкурсе на звание «Самый благоустроенный город Ленинградской области» за 2006 г.,

субвенций предприятиям-инвесторам, заключившим договор об осуществлении инвестиционной деятельности с Ленинградской областью,

средств бюджетам муниципальных образований на финансирование государственных капитальных вложений на безвозвратной основе по непрограммной части адресной инвестиционной программы,

субвенций бюджетам муниципальных образований на финансирование региональной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» (в части капитальных вложений),

резерва на сбалансированность местных бюджетов,

субвенций бюджетам муниципальных образований на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории Ленинградской области для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации, Ленинградской области и г.Санкт-Петербурга.

Названные классификации расходов областного бюджета содержатся в соответствующих Приложениях к областному закону № 130-оз от 13.11.2006 г.

В соответствии с п. «ж» ст.71 Конституции РФ финансовое регулирование находится в ведении Российской Федерации. В силу ч.1 ст.76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Согласно ч.5 ст.76 Конституции РФ 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.

Статьей 2 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих правоотношения, указанные в ст.1 настоящего Кодекса.

На основании части 4 ст.3 Бюджетного кодекса РФ органы государственной власти субъектов РФ принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции.

Как следует из ч.2 ст.2 БК РФ законы субъектов РФ о бюджетах субъектов на соответствующий год не могут противоречить настоящему кодексу. В случае наличия такового противоречия, применяется настоящий кодекс. Бюджетные полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ как участников бюджетного процесса закреплены в ст.ст.8, 153, 154 Бюджетного кодекса РФ. Согласно ст.ст.18, 26 Бюджетного кодекса РФ, ч.3 ст.1 Федерального закона от 15.08.1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» бюджетная классификация Российской Федерации включает в себя функциональную, экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации, является единой и должна использоваться при составлении, утвержде-

нии, исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и составлении консолидированных бюджетов всех уровней.

Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов Российской Федерации имеет самостоятельное значение; установлена п.1 ст.25 Бюджетного кодекса РФ, частью 4 ст.4 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации»; согласно ч.3 ст.25 Бюджетного кодекса РФ ведомственная структура расходов бюджетов субъектов Российской Федерации утверждается законами (решениями) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год.

Состав показателей, представляемых в обязательном порядке для рассмотрения и утверждения в проекте закона (решения) о бюджете определен ст.181 Бюджетного кодекса РФ, состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения в проекте областного закона об областном бюджете закреплен в ст.17 областного закона «О бюджетном процессе в Ленинградской области» от 26.09.2002 г.

В соответствии со ст.ст.6, 11, 15 Бюджетного кодекса РФ бюджеты субъектов РФ разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ. Аналогичные правовые нормы содержатся в областном законе № 36-оз от 26.09.2002 г. «О бюджетном процессе в Ленинградской области».

Таким образом, как правильно указал суд, приведенные выше правовые нормы свидетельствуют о том, что фактически, ведомственная, функциональная и экономическая структура расходов бюджета субъекта РФ являются необходимыми составными частями закона о бюджете субъекта РФ.

Согласно же ст.ст.8, 11, 15, 153 Бюджетного кодекса РФ, п. «а» ч.2 ст.5 Федерального закона № 184-ФЗ от 6.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» утверждение бюджета субъекта РФ законом субъекта РФ (а, следовательно, и внесение изменений и дополнений в закон субъекта о бюджете) относится к основным полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Также, в соответствии с ч.3 ст.83 Бюджетного кодекса РФ финансирование новых видов расходов бюджетов или увеличение финансирования существующих видов расходов бюджетов может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в закон (решение) о бюджете либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении расходов по отдельным статьям бюджета.

Следовательно, ст.8 областного закона № 130-оз от 13.11.2006 г. «Об областном бюджете Ленинградской области на 2007 год» в действующей редакции, как предоставляющая по существу возможность высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ – Правительству Ленинградской области самостоятельно вносить изменения в составные части областного закона о бюджете (в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов областного бюджета), как обоснованно указал суд, не может

быть признана соответствующей вышеперечисленным правовым нормам федерального и областного законодательства.

Довод представителя Законодательного собрания Ленинградской области о том, что в оспариваемой норме не идет речь о праве Правительства вносить изменения в закон о бюджете, а - предоставляется право Правительству вносить изменения в структуру расходов бюджетной росписи и в ходе исполнения бюджета, как правильно указал суд, не соответствует тексту оспариваемой нормы.

Довод о том, что в оспариваемой правовой норме говорится о полномочиях Правительства Ленинградской области именно в ходе исполнения бюджета, что соответствует требованиям ст.154 Бюджетного кодекса РФ, как обоснованно указал суд, также не может быть признан правомерным.

При этом суд правильно исходил из того, что в оспариваемой правовой норме раскрыты не полномочия Правительства Ленинградской области в ходе исполнения бюджета области в соответствии с положениями Главы 24 Бюджетного кодекса РФ, а фактически, содержится правомочие Правительства Ленинградской области как высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по внесению (самостоятельно) изменений в составную часть закона о бюджете области в ходе его исполнения, что является неправомерным по изложенным выше основаниям.

Довод о том, что в случае признания оспариваемой правовой нормы противоречащей Федеральному закону будет блокирована работа финансового органа по исполнению бюджета также правильно признан необоснованным, как несоответствующий ст.83, Главе 24 Бюджетного кодекса РФ.

Ссылка представителя Законодательного собрания Ленинградской области на то, что закона, оспариваемого прокурором, не имеется, так как принят областной закон № 175-оз от 29.12.2006 г. также является необоснованной.

Областной закон № 130-оз от 13.11.2006 г. не отменен; областным законом № 175-оз от 29.12.2006 г. лишь внесены изменения в названный выше областной закон, оспариваемая прокурором норма не изменена.

Утверждение о том, что на основании ст.ст.3, 4 Федерального закона № 115-ФЗ от 15.08.1996 г. «О бюджетной классификации РФ» органы исполнительной власти вправе самостоятельно вносить изменения в ведомственную и функциональную структуру расходов бюджета субъекта РФ, как правильно указал суд, не соответствует содержанию названных норм.

В остальной части доводы и возражения представителей заинтересованных лиц, как обоснованно указал суд, сводятся как к неверному толкованию содержания оспариваемой правовой нормы, так и к неверному толкованию норм федерального законодательства.

Вывод суда о том, что оспариваемой правовой нормой Правительству Ленинградской области фактически предоставлено право в ходе исполнения оспариваемого закона вносить изменения в ведомственную, функциональную и экономическую структуру расходов областного бюджета, в то время, как это является полномочием законодательного органа, мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

По смыслу ст.8 оспариваемого закона в ней по существу говорится о внесении изменений в закон о бюджете, а не о внесении изменений в бюджетную роспись, в связи с чем несостоятельна ссылка в кассационной жалобе на положения Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Кроме того, положения статей 3 и 4 данного закона, а также Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» истолкованы Комитетом финансов администрации Ленинградской области неверно.

Ссылка на то, что в настоящее время Правительством РФ на рассмотрение Государственной Думы РФ внесен законопроект «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации», которым предложена новая редакция статьи 217 БК РФ, не свидетельствует о незаконности решения суда, поскольку суд проверяет норму права на соответствие действующему законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Нарушений норм материального права, которые бы привели или могли привести к неправильному рассмотрению дела, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в кассационной жалобе, судом не допущено.

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

определила:

решение Ленинградского областного суда от 13 марта 2007 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Комитета финансов администрации Ленинградской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи