



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 67-Г07-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

4 июля 2007 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

в составе

председательствующего
судей

Т.И. Еременко

В.П. Меркулова и Л.А.Калининой

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению прокурора Новосибирской области о признании Закона Новосибирской области «О наказах избирателей и обращениях граждан» недействующим.
по кассационному представлению прокурора, участвовавшего в деле,
на решение Новосибирского областного суда от 6 апреля 2007 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Власовой Т.А., поддержавшей кассационное представление, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

У С Т А Н О В И Л А :

Прокурор Новосибирской области обратился в суд с заявлением о признании Закона Новосибирской области «О наказах избирателей и обращениях граждан» противоречащим федеральному законодательству, ссылаясь на то, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации.

Федеральный закон № 59-ФЗ « О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который вступил в силу 02.11.2006г. регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином

Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Законодательный орган Новосибирской области, превысил установленные законом полномочия и вмешивается в сферу исключительного ведения Российской Федерации, также порядок рассмотрения наказов и обращений граждан, реализациях наказов избирателей, установленные Законом Новосибирской области противоречат Федеральному закону № 59-ФЗ.

Положения Закона Новосибирской области от 17.09.2003г. № 141-03 противоречат также положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации, так как возлагают на органы местного самоуправления функции и полномочия, не предусмотренные федеральным законодательством.

Статья 15 БК РФ устанавливает, что в бюджетах субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения, указанным в пунктах 2 и 5 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999г. № 184-ФЗ « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и расходных обязательств субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Реализация наказов избирателей и обращений граждан к депутатам не входит в перечень вопросов в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и выделение средств из областного бюджета на эти цели противоречит закону.

Также финансирование вопросов местного значения за счет средств областного бюджета нарушает принцип самостоятельности бюджетов, установленный ст. 31 БК РФ, противоречит статьям 85,86 БК РФ.

Решением Новосибирского областного суда от 6 апреля 2007 года постановлено: в удовлетворении заявления прокурора Новосибирской области о признании противоречащим федеральным законам и недействующим Закона Новосибирской области от 17.09.2003г. № 141-03 (в редакции Закона Новосибирской области от 09.12.2005г. № 352-03) «О наказах избирателей и обращениях граждан» отказать.

В кассационном представлении ставится вопрос об отмене решения ввиду того, что суд неправильно применил материальный закон, допустил существенные нарушения норм процессуального права, дал неправильную оценку доводам заявления.

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

Нормами преамбулы Закона Новосибирской области от 17.09.2003 г. № 141-ОЗ (в редакции Закона Новосибирской области от 09.12.2005 г. № 352-03) предусмотрено, что настоящий Закон устанавливает порядок реализации конституционного права непосредственного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и общества посредством наказов избирателей и обращений граждан к депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области.

Анализ норм Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» свидетельствует о том, что он регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

С учетом требований части 1 статьи 32, статьи 33 Конституции Российской Федерации вывод суда о том, что Закон области принят для реализации иных конституционных прав граждан, чем установленные Федеральным законом № 59-ФЗ является правильным.

Доводы, изложенные в кассационном представлении, не опровергают вывод суда.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Оспариваемый Закон, в котором конкретизируется порядок реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства и общества, принят без превышения предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий.

Доводы кассационного представления о том, что Законом области вводится порядок рассмотрения обращений граждан, ухудшающий их конституционное право на обращение, также нельзя признать состоятельными.

Законом области устанавливается порядок реализации конституционного права непосредственного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и общества посредством наказов избирателей и обращений граждан к депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области, а не конституционного права на обращение.

Федеральным законом № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не урегулирован вопрос рассмотрения наказов избирателей и обращений граждан к депутату, а нормы оспариваемого Закона области дополняют гарантии права граждан на обращение, установленные федеральным законодательством.

Анализ норм, содержащихся в статье 2 Федерального закона № 67-ФЗ, статьях 4, 5 Федерального закона № 184-ФЗ, статьях 2, 35, 36, 37, 40 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» свидетельствует о том, что депутат не наделен собственной компетенцией и не обладает властными полномочиями, более того, наказы избирателей кандидатам в депутаты, обращения (поручения) депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти области или представительного органа местного самоуправления не являются обращениями в государственные органы, органы местного самоуправления, к их должностным лицам и не входят в предмет отношений, регулируемых Федеральным законом № 59-ФЗ.

В соответствии с пунктом 5 статьи 5 Закона области администрация области проводит изучение предложений по наказам и готовит мотивированные заключения: об одобрении предложения по наказу и включении его в качестве наказа в проект программы реализации наказов; об отклонении предложения по наказу с указанием причины отклонения; проект программы реализации наказов избирателей депутатам областного Совета.

В силу статьи 6 Закона области выполнение наказов избирателей осуществляется в соответствии с программой реализации наказов избирателей депутатам областного Совета. Программа реализации наказов составляется на период полномочий депутатов соответствующего созыва. В соответствии с пунктами 4, 6 статьи 10 Закона области отчеты о выполнении программы и планов реализации наказов депутатам областного Совета подлежат опубликованию в официальных средствах массовой информации. Депутаты информируют

избирателей о выполнении наказов на собраниях избирателей при ежегодных отчетах о своей работе.

Таким образом, доводы кассационного представления о том, что установленные Законом области порядок получения ответа, срок рассмотрения наказов и обращений к депутатам, порядок реализации наказов избирателей противоречит Федеральному закону № 59-ФЗ и нарушает конституционные права граждан, являются необоснованными.

В соответствии со статьей 6 Закона области выполнение наказов избирателей, в том числе финансирование, осуществляется в соответствии с программой реализации наказов избирателей.

Согласно статьи 7 Закона области мероприятия по программе реализации наказов подлежат включению в программы и планы социально-экономического развития Новосибирской области, учитываются при разработке областных целевых программ, ежегодно планируются в областном бюджете.

Принцип самостоятельности бюджетов, определенный в статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, означает право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов. С учетом этих норм в статьях 3, 9 Закона области установлено, что обращения граждан требуют расходов соответствующих бюджетов и финансируются из соответствующих бюджетов. Законом области не устанавливаются расходные обязательства местных бюджетов. Вместе с тем, законодательными актами Новосибирской области предусматривается финансирование наказов за счет средств областного бюджета.

В соответствии с положениями статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации в статье 9 Закона области установлено, что указы избирателей финансируются из средств соответствующих бюджетов; размер средств ежегодно утверждается в законе области об областном бюджете. При этом расходы областного бюджета группируются в соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации», которым предусмотрено отражение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов.

В соответствии со статьей 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 3 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации является группировкой расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства и решение вопросов местного значения, в том числе на финансирование реализации

нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти, и муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых другим уровням власти.

При таких обстоятельствах финансирование конкретных наказов избирателей включается в соответствующие разделы функциональной классификации расходов областного бюджета и отдельной строкой в бюджете не выделяется.

Статьей 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации субъектам Российской Федерации предоставлено право образовывать в составе бюджета фонд муниципального развития субъекта Российской Федерации в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов). Оспариваемый Закон области применяется исполнительными органами государственной власти Новосибирской области при осуществлении деятельности по подготовке прогноза, плана, прогноза консолидированного бюджета и проекта закона об областном бюджете.

Положениями Закона области также руководствуются органы местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области.

Вывод суда об отказе в удовлетворении заявленных требований сделан правильно, что убедительно мотивировано в решении суда.

Оснований для отмены решения суда, как о том ставится вопрос в кассационном представлении, Судебная коллегия не усматривает.

Суд проанализировал нормы правовых актов, на которые ссылается прокурор в обоснование своих требований, правильно сопоставил предмет регулирования, сферу действия оспариваемого акта и федерального законодательства.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

О П Р Е Д Е Л И Л А :

решение Новосибирского областного суда от 6 апреля 2007 года оставить без изменения, а кассационное представление – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи