ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 6-Г07-9

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва «3» октября 2007 г.

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

председательствующего В.Н.Пирожкова
судей Г.В.Макарова, А.В.Харланова

рассмотрела в судебном заседании дело по заявлению прокурора Рязанской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим постановления Правительства Рязанской области от 27.04.2007 г. № 108 «О порядке и условиях предоставления единовременной субсидии на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Рязанской области», по кассационному представлению прокурора, на решение Рязанского областного суда от 20 июля 2007 г., которым заявление прокурора удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Г.В.Макарова, объяснения представителя Губернатора Рязанской области Фомина В.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Гончаровой Н.Ю., не поддержавшей доводы представления, Судебная коллегия

установила:

Прокурор Рязанской области обратился в суд с вышеуказанным заявлением, обосновав это тем, что пунктом 4 ст.15 Закона № 46-ОЗ от 01.06.2005 г. «О государственной гражданской службе Рязанской области», принятым в соответствии с п.4 ст.53 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», установлено, что наряду с основными государственными гарантиями, предусмотренными Федеральным законом, гражданским служащим Рязанской области предоставляется право на единовременную субсидию на приобретение

жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых нормативным правовым актом Рязанской области. 27.04.2007 г. Правительством Рязанской области в соответствии с вышеназванными федеральным и региональным законами принято постановление № 108, которым постановлено: «1. Утвердить Положение о порядке и условиях предоставления единовременной субсидии на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Рязанской области (далее – Положение) согласно приложению № 1 и установить, что действие Положения распространяется на правоотношения, возникшие до вступления в силу настоящего постановления, но не ранее введения в действие Закона Рязанской области от 01.06.2005 г. № 46-ОЗ «О государственной гражданской службе Рязанской области». 2. Создать при Правительстве Рязанской области Комиссию по вопросам предоставления государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Рязанской области единовременных субсидий на приобретение жилой площади и утвердить ее состав согласно приложению № 2. 3. Определить финансово-казначейское управление Рязанской области органом, уполномоченным на выделение главным распорядителям средств областного бюджета для предоставления единовременных субсидий на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Рязанской области в соответствии с Положением. 4. Финансово-казначейскому управлению Рязанской области вносить необходимые изменения, связанные с реализацией настоящего постановления, в закон Рязанской области об областном бюджете на соответствующий год».

Утвержденное Положение, применительно к настоящему делу, имеет следующее содержание: «Настоящее Положение устанавливает порядок, условия предоставления и размер единовременной субсидии на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Рязанской области за счет средств бюджета Рязанской области (далее – субсидия) в целях реализации государственной гарантии, установленной статьей 53 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьей 15 Закона Рязанской области от 1 июня 2005 г. № 46-ОЗ «О государственной гражданской службе Рязанской области». 2. Субсидия предоставляется государственному гражданскому служащему исполнительного органа государственной власти Рязанской области (далее – гражданский служащий) в целях приобретения (строительства) пригодной для проживания квартиры или жилого дома (части жилого дома) на территории Рязанской области. 3. Предоставление субсидий гражданским служащим производится в пределах средств, предусмотренных на эти цели в областном бюджете на очередной финансовый год. 4. Гражданский служащий имеет право на получение субсидии один раз за весь период государственной службы при стаже государственной службы не менее 10 лет, при этом стаж государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти

Рязанской области должен составлять не менее пяти лет. 5. Гражданские служащие из числа имеющих право на получение субсидии и увольняющиеся с гражданской службы в связи с выходом на пенсию могут воспользоваться правом на получение субсидии в год увольнения при соблюдении требований, установленных пунктом 4 настоящего Положения. 6. Норматив общей площади жилого помещения для расчета размера субсидии составляет 50 квадратных метров. 7. Для расчета величины субсидии применяется средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилья, сложившаяся в Рязанской области, по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Рязанской области на дату рассмотрения заявления о предоставлении субсидии. 8. Размер субсидии рассчитывается как произведение норматива общей площади жилого помещения, средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья и процента в зависимости от стажа государственной гражданской службы (50 процентов – при стаже от 10 до 15 лет, 70 процентов – при стаже свыше 15 лет). 9. По решению губернатора Рязанской области размер субсидии предоставляемой гражданскому служащему может быть увеличен на 30 процентов в случаях, если: а) гражданский служащий имеет стаж государственной гражданской службы более 20 лет; б) гражданский служащий за время прохождения государственной гражданской службы был награжден государственными наградами, Почетной грамотой Губернатора Рязанской области или Почетной грамотой Рязанской областной Думы; в) жилое помещение гражданского служащего в результате стихийного бедствия или по иным не зависящим от него основаниям признано непригодным для проживания. 10. В исключительных случаях, за особые достижения в работе и заслуги перед областью Губернатор Рязанской области вправе принять решение о выделении субсидии гражданскому служащему без учета требований, установленных настоящим Положением. 16. Губернатор Рязанской области по ходатайству государственного органа власти вправе включить в список очередников государственных служащих иных органов государственной власти Рязанской области. При этом количество этих гражданских служащих не должно превышать 20 процентов от общего числа очередников, претендующих на получение субсидии в текущем финансовом году.

В заявлении прокурора отмечается, что оспариваемый акт принят с превышением полномочий, предусмотренных ст.62 Устава (основного закона) Рязанской области, в силу которой права и обязанности государственных гражданских служащих, их гарантии устанавливаются Федеральными законами и законами Рязанской области. Пункт 1 постановления о распространении его действия во времени противоречит ст.ст.5, 15, 65, 83, 85 Бюджетного кодекса РФ, поскольку реализация государственной гарантии по предоставлению субсидии возможна при условии включения соответствующих расходов в расходные обязательства Рязанской области, исполнение которых осуществляется в соответствии с законом об областном бюджете на соответствующий финансовый год, финансирование новых видов расходов областного бюджета может осуществляться только с начала очередного

финансового года либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон об областном бюджете и указанные изменения не могут иметь обратной силы и должны применяться к отношениям, возникшим после введения их в действие. Пункты 3, 4 постановления противоречат ст.38 Бюджетного кодекса РФ, закрепляющей принцип адресности и целевого характера бюджетных средств.

Что касается непосредственно Положения, то в заявлении указывается на то, что преамбула и другие приведенные выше его положения (п.п.2, 4, 16) ограничивают право гражданских служащих Рязанской области на единовременную субсидию, поскольку обусловливают возникновение права на государственную гарантию служащего Рязанской области замещением в течение определенного периода должности гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Рязанской области и нарушает принцип о равных условиях прохождения государственной гражданской службы, предусмотренный ст.4 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». Пункты 9 и 10 Положения противоречат ст.6 Бюджетного кодекса РФ, а также нарушают принцип о равных условиях прохождения государственной гражданской службы, поскольку позволяют в определенных случаях лицам, имеющим право на получение субсидии, рассчитанной по правилам, изложенным в п.п. 3-8 Положения, и определенной в размере 70 процентов, увеличить указанный размер по решению губернатора на 30 процентов и получить субсидию в размере 100%.

Решением суда заявление прокурора Рязанской области удовлетворено частично: пункт 4 постановления Правительства Рязанской области № 108 от 27.04.2007 г. «О порядке и условиях предоставления единовременной субсидии на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Рязанской области», преамбула, пункты 2, 4, 16 Положения о порядке и условиях предоставления единовременной субсидии на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти рязанской области признаны противоречащими федеральному законодательству и не действующими с момента принятия. В удовлетворении остальной части заявления отказано.

В кассационном представлении прокуратуры Рязанской области ставится вопрос об отмене судебного решения в части отказа в удовлетворении заявленных требований по мотиву нарушения судом норм материального права и вынесении в этой же части нового решения – об удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационного представления, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В кассационном представлении указывается о необоснованности вывода суда о том, что при принятии оспариваемого Постановления (в обжалуемой части) правительство Рязанской области не вышло за пределы

предоставляемых полномочий, однако, с данным доводом согласиться нельзя, так как он основан на неправильном толковании норм материального права.

Из текста оспариваемого Постановления следует, что оно принято в соответствии со статьей 53 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ и во исполнение статьи 15 Закона Рязанской области от 01.06.2005 г. № 46-ОЗ.

В ст.53 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ определены дополнительные государственные гарантии гражданских служащих. Пунктом 4 указанной статьи установлено, что гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных настоящим Федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, может предоставляться право на единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Пунктом 4 статьи 15 Закона Рязанской области № 46-ОЗ от 1 июня 2005г. также установлены государственные гарантии гражданских служащих Рязанской области и определено, что наряду с основными государственными гарантиями, предусмотренными Федеральным законом, гражданским служащим Рязанской области предоставляется право на единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых нормативным правовым актом Рязанской области.

Согласно ст.64 Устава (основного закона) Рязанской области систему нормативных правовых актов Рязанской области составляют: Устав (основной закон) Рязанской области; законы Рязанской области; постановления Губернатора Рязанской области; постановления Рязанской областной Думы; постановления Правительства Рязанской области; нормативные правовые акты иных органов государственной власти Рязанской области, принятые в пределах их компетенции. Нормативных правовых актов Рязанской области, имеющих высшую силу по сравнению с оспоренным постановлением Правительства Рязанской области, определяющих порядок и условия предоставления указанной выше гарантии государственным гражданским служащим в Рязанской области, не принято. Учитывая изложенное, правильным является вывод суда как о возможности установления порядка и условий предоставления дополнительной государственной гарантии постановлением Правительства Рязанской области, так и о том, что, принимая оспариваемое постановление, Правительство Рязанской области, не вышло за пределы своей компетенции.

Ссылка прокурора на ст.62 Устава (основного закона) Рязанской области не может быть принята. Данная норма предусматривает, что права и обязанности государственных гражданских служащих, их гарантии и ответственность, ограничения, связанные с гражданской службой, устанавливаются федеральными законами и законами Рязанской области. При этом, гарантия государственных гражданских служащих на предоставление

единовременной субсидии на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы установлена, как отмечено выше, в положениях Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст.53) и Закона Рязанской области «О государственной гражданской службе Рязанской области (ст.15). Положениями названных законов предусмотрено, что порядок и условия предоставления указанной гарантии устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, что и реализовано оспариваемым постановлением Правительства Рязанской области.

Довод кассационного представления прокурора о несогласии с решением суда об отказе в удовлетворении его заявления, касающегося п.3 Постановления, нельзя признать состоятельным. Данным пунктом предусмотрено, что финансово-казначейское управление Рязанской области определено органом, уполномоченным на выделение главным распорядителям средств областного бюджета для предоставления единовременных субсидий на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Рязанской области в соответствии с Положением. Указание на то, что данное положение противоречит ст.38 БК РФ, согласно которой принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей, что получателем бюджетных средств является бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год, не указывает на ошибочность решения суда. Под главным распорядителем средств бюджета понимается орган государственной власти субъекта Российской Федерации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять подведомственным распорядителям и получателям средства бюджета субъекта Российской Федерации, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета (абз.2 ч.1 ст.158 БК РФ). По мнению прокурора, для достижения принципа адресности и целевого характера бюджетные средства должны перечисляться ФКУ Рязанской области конкретным получателям, а не главным распорядителям бюджетных средств, однако, в данном случае принцип бюджетного законодательства соблюдается тем, что исполнение бюджета области возлагается на соответствующий финансовый орган (финансово-казначейское управление Рязанской области). При этом следует учесть, что в соответствии со ст.215 Бюджетного кодекса РФ в Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Довод представления об отмене решения суда в части п.1 Постановления, в соответствии с которым действие Положения распространяется на правоотношения, возникшие до вступления в силу настоящего постановления, но не ранее введения в действие Закона Рязанской области от 01.06.2005 № 46-ОЗ, по мотиву того, что согласно преамбуле, а так же пункту 3 Положения предоставление гражданским служащим Рязанской области субсидий осуществляется в пределах средств предусмотренных на эти цели в областном бюджете на очередной финансовый год, список гражданских служащих, имеющих право на получение субсидий в очередном (текущем) финансовом году, формируется с учетом объема средств, заложенных в бюджете на текущий срок, а следовательно, оспариваемое Постановление является актом бюджетного законодательства, в связи, с чем не возможно распространение его действия на отношения, возникшие до его принятия; реализация указанной государственной гарантии гражданских служащих возможна, исходя из норм ст.ст.15, 65, 85 БК РФ при условии включения соответствующих расходов в расходные обязательства Рязанской области, а в соответствии с ч.1 ст.1 БК РФ к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; по правилам ст.152 БК РФ наряду с другими участниками бюджетного процесса являются: органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы), органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного муниципального финансового контроля, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, бюджетные учреждения (ст.162 БК РФ), основан на неправильном толковании норм материального права. При вынесении решения суд обоснованно указал на то, что оспариваемое прокурором положение указанной нормы реализует изложенное в ст.4 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а именно, принципы гражданской служб о приоритете прав и свобод человека и гражданина, равных условиях прохождения гражданской службы. Оспоренное положение относится и к регулированию дополнительной государственной гарантии гражданских служащих, относящейся к социальной сфере, а не к бюджетным правоотношениям.

Нельзя согласиться и с доводом представления о незаконности вывода суда относительно п.п.9 и 10 Положения, предусматривающих право губернатора на 30% увеличение субсидии, поскольку при таком положении, размер субсидии может составить 100% стоимости жилья, что по существу субсидией уже не является, так как в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации предоставление субсидий и субвенций, в том числе, на

выделение грантов и оказание материальной поддержки, допускается: из бюджетов субъектов Российской Федерации - в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации. Законом области «О государственной гражданской службе Рязанской области», принятым в соответствии с п.4 ст.53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», установлено, что наряду с основными государственными гарантиями гражданским служащим Рязанской области предоставляется право на единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых нормативным правовым актом Рязанской области, в связи с чем вывод суда о том, что Правительство области воспользовалось предоставленным ему правом самостоятельно определять условия и порядок предоставления субсидий, является правильным. Какому-либо Закону или нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, данная норма не противоречит. Ссылка в кассационном представлении на ст.6 БК РФ, которой предусмотрено, что под субсидией понимаются бюджетные средства, предоставляемые на условиях долевого финансирования целевых расходов, не свидетельствует о том, что предоставление помощи в размере 100% не будет являться субсидией.

Также нельзя согласиться и с доводом кассационного представления в той части, что в оспариваемом акте отсутствуют нормы о правовом оформлении отношений, связанных с предоставлением субсидии - заключении между государственным гражданским служащим и органом государственной власти Рязанской области договора о предоставлении субсидии, в котором в качестве условий включались бы нормы о целевом использовании бюджетных средств, а также меры ответственности за его несоблюдение. Оспариваемым положением установлено, что включение гражданского служащего в список гражданских служащих, имеющих право на получение субсидий, осуществляется Комиссией на основании заявления гражданского служащего с приложением следующих документов: а) справка об общем стаже государственной гражданской службы; б) предварительный расчет размера субсидии с учетом положений пункта 9; в) иные документы, обосновывающие преимущественное право гражданского служащего на получение субсидии. Общий список очередников формируется на основании ходатайства исполнительного органа государственной власти Рязанской области. Список гражданских служащих, имеющих право на получение субсидий в очередном (текущем) финансовом году, формируется Комиссией с учетом очередности, определенной общим списком, и объема средств, заложенных в бюджете на текущий год. При наличии равных оснований для включения в список гражданских служащих, имеющих право на получение субсидии, преимущественным правом пользуются гражданские служащие в случаях, если их жилье в результате стихийного бедствия или аварийного состояния признано непригодным для проживания; увольнения с гражданской службы в связи с выходом на пенсию. Список гражданских служащих, имеющих право на

получение субсидий в очередном (текущем) финансовом году, утверждается распоряжением Губернатора Рязанской области. После утверждения списка очередников на текущий финансовый год финансово-казначейское управление Рязанской области готовит распоряжение Губернатора Рязанской области на перечисление субсидии в государственный орган Рязанской области для предоставления гражданскому служащему. По поручению гражданского служащего главный распорядитель средств перечисляет в безналичном порядке сумму субсидии собственнику или продавцу жилья, кредитной организации, застройщику или подрядчику. При предусмотренных в оспариваемом положении условиях использование субсидии не по назначению является невозможным и нет оснований считать, что отсутствуют договорный порядок и финансовая дисциплина при предоставлении субсидии.

В то же время, учитывая, что судом признана необоснованность доводов прокурора об отнесении оспариваемого Постановления к актам бюджетного законодательства и его принятия неполномочным органом, Судебная коллегия находит, что временем признания в части оспариваемого акта недействующим является время вступления решения суда в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь ст.361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Рязанского областного суда от 20 июля 2007 г. оставить без изменения, а кассационное представление - без удовлетворения. Считать временем признания указанных выше норм недействующими с момента вступления решения суда в законную силу.

Председательствующий В.Н.Пирожков

Судьи Г.В.Макаров

АВХарланов

ae