



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 52-Г07-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«19» сентября 2007 г.

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

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.
Харланова А.В., Макарова Г.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай на решение Верховного Суда Республики Алтай от 15 июня 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., объяснения представителя Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай Бахтушкиной Л.А., представителя Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай Демитровой О.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда законным, Судебная коллегия

установила:

Первый заместитель прокурора Республики Алтай обратился в суд с заявлением о признании абзаца 2 части 2 статьи 19 в части слов «на период от трех лет и выше», части 3 статьи 7, статьи 23 Закона Республики Алтай «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57 - РЗ от 27.07.2005 г. недействующими вследствие того, что указанные статьи закона противоречат федеральному законодательству.

Так, часть 3 ст.7 Закона РА «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57-РЗ от 27.07.05 г., предусматривающая, что Законом Республики Алтай на очередной финансовый год в порядке, предусмотренном статьями 137 и 138 Бюджетного кодекса РФ, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты налога на доходы физических лиц, подлежа-

щих зачислению в республиканский бюджет ..., противоречит ч. 2 ст.58 БК РФ, согласно которой установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты возможно не любым законом субъекта РФ, а законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ.

Формулировка абзаца 2 ч.2 ст.19 Закона РА «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57-РЗ от 27.07.05 г. о том, что целевые программы, разработанные Правительством РА в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Республики Алтай на период от трех лет и выше, утверждаются Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай в части слов «на период от трех лет и выше» противоречит федеральному законодательству, так как позволяет сделать вывод о том, что утверждение целевых программ, разработанных Правительством РА, на период менее трех лет может осуществляться не Государственным Собранием – Эл Курултай РА, а Правительством РА, что противоречит п.п. «г» п. 2 ст.5, п.п. «б» п. 2 ст.21 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающим, что проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатываются высшим исполнительным органом государственной власти, представляются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который в свою очередь утверждает такие программы путем принятия соответствующих законов.

Статьей 23 Закона РА «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57-РЗ от 27.07.05 г. утвержден состав обязательных показателей проекта закона о республиканском бюджете. Однако этот перечень не содержит предусмотренных в пунктах 2, 3 ч.2 ст.181 Бюджетного кодекса РФ показателей: общий объем капитальных и текущих расходов бюджета, расходы и доходы бюджетных фондов.

В судебном заседании прокурор отказалась от требований в части признания недействующей ст.23 Закона Республики Алтай «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57-РЗ от 27.07.2005 г., как противоречащей ст. 181 БК РФ ввиду внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признания утратившей силу статью 181 БК РФ, просила прекратить производство по делу в этой части. Поддержала требования о признании недействующими абзаца 2 части 2 статьи 19 в части слов «на период от трех лет и выше», части 3 статьи 7 Республики Алтай «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57- РЗ от 27.07.2005 г.

В судебном заседании 24 мая 2007 г. представитель Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай не возражала прекратить производство по делу в части признания недействующей ст.23 Закона Республики Алтай «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57-РЗ от 27.07.2005 г. Остальные требования прокурора не признала, суду пояснила, что в части 3 ст.7 Закона РА «О бюджетном процессе в Республике Алтай» допущена корректорская

ошибка, она принципиального значения не имеет, так как из текста закона, его смысла и содержания понятно, что речь идет о бюджете на очередной финансовый год.

Довод заявления о том, что абзац 2 ч.2 ст.19 Закона РА «О бюджетном процессе в РА» в части слов «на период от трех лет и выше» противоречит Закону 184-ФЗ, считает необоснованным. Закон 184-ФЗ говорит об общих принципах организации органов законодательной власти, в данном же случае бюджетное законодательство является приоритетным, в связи с чем, Закон «О бюджетном процессе в РА» подлежит сопоставлению на предмет соответствия федеральному бюджетному законодательству и, в частности, ст.179 БК РФ, устанавливающей, что долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти и подлежат утверждению законодательным органом субъекта РФ. В федеральном законодательстве нет понятия долгосрочной программы, что дает право субъекту самостоятельно устанавливать временные сроки указанной программы. В ст.19 Закона РА «О бюджетном процессе в РА» предусмотрев, что среднесрочные и долгосрочные программы утверждаются Госсобранием, а краткосрочные программы, исполнение которых рассчитано до трех лет - будут утверждаться Правительством РА, это сделано для мобильности. Не согласна с доводом заявителя о том, что целевые программы, это и есть программы социально-экономического развития.

Представители Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай в связи с отказом прокурора от требований в части признания недействующей ст.23 Закона Республики Алтай «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57-РЗ от 27.07.2005 г. не возражали прекратить производство по делу, остальные требования прокурора не признали.

Определением Верховного Суда Республики Алтай от 24 мая 2007 г. производство по делу в части признания недействующей ст.23 оспариваемого Закона прекращено.

Решением Верховного Суда Республики Алтай от 15 июня 2007 г. заявление прокурора в остальной части удовлетворено.

В кассационной жалобе Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай поставлен вопрос об отмене решения суда в части признания противоречащим федеральному законодательству и недействующим абзаца 2 части 2 статьи 19 оспариваемого Закона Республики Алтай в части слов «на период от трех лет и выше».

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

Суд пришел к выводу об обоснованности требования прокурора о признании недействующим и противоречащим федеральному абзаца 2 ч.2 ст.19 Закона РФ «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57-РЗ от 27.07.05 г. (о том, что целевые программы, разработанные Правительством РА в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Республики Алтай на период от трех лет и выше, утверждаются Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай) в части слов «на период от трех лет и выше».

При этом суд, с учетом законодательства Республики Алтай, исходил из того, что республиканская целевая программа в Республике Алтай является составной частью программы социально-экономического развития Республики Алтай.

Поскольку республиканские целевые программы Республики Алтай являются элементами Программы социально-экономического развития Республики Алтай, то они в соответствии со ст.103 Конституции РА, подпунктом «г» п.2 ст.5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», как указал суд, подлежат утверждению представительным органом государственной власти Республики Алтай.

Таким образом суд пришел к правильному выводу о том, что абзац 2 ч.2 ст.19 Закона РА «О бюджетном процессе в Республике Алтай» № 57-РЗ от 27.07.05 в действующей редакции ограничивает право законодательного органа Республики на утверждение республиканских целевых программ со сроком исполнения до трех лет, а поэтому положение Республиканского закона в изложенной редакции противоречит подпункту «г» п.2 ст.5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст.103 Конституции Республики Алтай.

Согласно п.9, п.10 ч.1 ст.103 Конституции РА к ведению Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай относится: утверждение бюджета Республики Алтай, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Алтай, отчетов об их исполнении, осуществление контроля за исполнением бюджета Республики Алтай; утверждение программ социально-экономического развития Республики Алтай и осуществление контроля за их выполнением.

Согласно п.2 ст.121 Конституции РА Правительство Республики Алтай разрабатывает для представления Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай в Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай проект бюджета Республики Алтай, а также проекты программ социально-экономического развития Республики Алтай, осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, настоящей Конституцией и законами Республики Алтай, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти. Данные полномочия соответствуют закрепленным в Федеральном законодательстве полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти, в частности, п. «б» ч.2 статье 21 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который предусматривает, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодатель-

ный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьями 13, 14, 15 Закона РА «О Правительстве Республики Алтай» (в редакции Законов Республики Алтай от 29.12.2006 № 100-КРЗ), Правительство Республики Алтай в пределах своих полномочий формирует республиканские целевые программы и обеспечивает их реализацию; прогнозирует социально-экономическое развитие Республики Алтай, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики; разрабатывает проект республиканского бюджета для представления его Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай в Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай; обеспечивает исполнение республиканского бюджета и готовит отчет об исполнении республиканского бюджета для представления его Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай в Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай.

Из содержания вышеназванных законов Республики Алтай, как обоснованно указал суд, следует, что Правительство Республики только формирует целевые программы и обеспечивает их реализацию, при этом указанные Законы не наделяют Правительство правом утверждения целевых программ.

Пунктом 4 ст.8 Закона Республики Алтай от 27 июля 2005 г. № 56-РЗ «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Республики Алтай» предусматривалось, что порядок разработки и реализации республиканских целевых программ устанавливается Правительством Республики Алтай (Законом Республики Алтай от 16.05.2007 № 28-РЗ указанный пункт исключен).

Таким образом суд пришел к правильному выводу о том, что Закон Республики Алтай в указанной части противоречит федеральному законодательству, Конституции Республики Алтай и ее конституционным законам.

Вывод суда основан на анализе действующего федерального законодательства и законодательства Республики Алтай, – мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Сами по себе ссылки в решении суда на ст.179 Бюджетного кодекса РФ, положения статей 4 и 10 Закона Республики Алтай «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Республики Алтай» не свидетельствуют об отсутствии противоречия между оспариваемой нормой и иными нормативными актами, имеющими большую юридическую силу.

Ссылка в кассационной жалобе на ряд определений Верховного Суда РФ по аналогичным делам несостоятельна, так обстоятельства настоящего дела иные. Вывод суда по настоящему делу основан на особенностях законодательства Республики Алтай, регулирующего спорные отношения.

Поскольку оспариваемая норма содержит неопределенность в ее толковании, у суда имелись основания для признания ее недействующей. В связи с

этим не может повлечь отмену решения суда довод кассационной жалобы о том, что данная норма непосредственно не устанавливает полномочия Правительства Республики Алтай по утверждению целевых программ. Оспариваемая норма не исключает права Правительства РФ утверждать целевые программы, что не оспаривается и в кассационной жалобе.

Довод кассационной жалобы о том, что оспариваемый Закон Алтайского края имеет большую юридическую силу по отношению к другим законам края несостоятелен, поскольку все законы принятые с соблюдением единой процедуры имеют равную юридическую силу.

Ссылка в кассационной жалобе на специальные федеральные законы, которыми устанавливаются полномочия органов исполнительной власти по утверждению региональных целевых программ также не свидетельствует о незаконности решения суда в обжалуемой части, так как норма Закона края в оспариваемой редакции допускает возможность утверждения целевых программ, разработанных Правительством Республики Алтай на период менее трех лет, во всех без исключения случаях Правительством Республики Алтай.

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

определила:

решение Верховного Суда Республики Алтай от 15 июня 2007 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи